

O IRAQUE, UM ANO DEPOIS

José Lamego

A justificação pública da intervenção militar no Iraque apresentou como fundamento a necessidade de mudança de regime como única via para desapossar o Iraque das suas armas de destruição maciça, neutralizando, assim, a sua capacidade de perturbação regional, e avançou como objectivos o estabelecimento de um Estado democrático baseado na representação individual e a inserção do Iraque num projecto mais amplo de «engenharia democratizante» de toda a região do Médio Oriente e do Golfo. Ao mesmo tempo, do ponto de vista da doutrina de política externa, esteve associada a uma estratégia de afirmação da primazia americana, visando aumentar a liberdade de acção dos Estados Unidos na cena internacional, e à ideia de uma política externa norte-americana mais robusta e interventiva¹.

Um ano depois de declarado o termo da fase convencional das operações, a 1 de Maio de 2003, constitui um exercício arriscado mas útil fazer um balanço da situação a que se chegou e retirar alguns ensinamentos do caminho percorrido. Mas, antes disso, é necessário dar conta dos factos que colocaram o Iraque como prioridade da política externa norte-americana, criando a disponibilidade por parte dos Estados Unidos para o envolvimento militar directo, o dispêndio de recursos económicos vultuosos e a aplicação de capital político no derrube do regime de Saddam Hussein.

I. DESARMAR SADDAM OU DERRUBÁ-LO?

Difícilmente se pode encontrar na política internacional dos últimos anos uma causa que tenha desatado tantas paixões como a intervenção militar no Iraque. Não me refiro, sobretudo, às reacções no mundo árabe, onde se entrecruzaram sentimentos muito diversos. Ao nível dos governos, por um lado, de alívio relativamente ao afastamento de um «perturbador» sistemático no xadrez regional; mas, por outro lado, de preocupação pelos objectivos de mais longo prazo da intervenção militar, percebida como tentativa de alteração radical da equação estratégica regional e factor de pressão democratizante. Ao nível das opiniões públicas, o envolvimento militar directo e uma estratégia que requer um período largo de administração directa dos Estados Unidos vieram criar uma

situação de exposição muito elevada, susceptível de vir a favorecer sentimentos de rejeição e uma disponibilidade para o apoio à violência contra a ocupação. Não me refiro, tampouco, às reacções do movimento pela paz na Europa, onde, na maior parte das vezes, a profissão de antiamericanismo é o elemento expresso de uma rejeição de fundo implícita e não abertamente admitida dos valores da democracia liberal. Tenho em vista, sobretudo, as divisões causadas na Europa, a fragilização da relação transatlântica e as próprias perplexidades em torno do futuro do sistema de relações internacionais.

Mas aqui pretende-se mais dar conta das razões do que fazer eco das paixões. No entanto, a causa fundamental das razões terem desencadeado tantas paixões reside, a meu ver, no facto de essas razões aparecerem em ruptura com a perspectiva tradicional, quer em termos da conceptualização da geopolítica regional, quer, mais em geral, com um conjunto de conceitos básicos da doutrina das relações internacionais e do Direito internacional clássico. É essa alteração de estratégia, consubstanciada na defesa de uma intervenção militar para a mudança de regime no Iraque e sustentada numa doutrina sobre a «regulação» do sistema das relações internacionais que representava um corte radical com o passado, que vai estar em análise nesta primeira parte. Na segunda parte, tentar-se-á fazer um balanço dos resultados conseguidos em comparação com os objectivos proclamados e proceder a um exercício de prognose sobre a evolução futura.

1. DA ESTRATÉGIA DE CONTENÇÃO À ESTRATÉGIA DE MUDANÇA DE REGIME

A defesa de uma intervenção militar para o derrube do regime iraquiano representou uma alteração dos pressupostos da estratégia norte-americana para a região do Médio Oriente e do Golfo Pérsico: ao longo dos anos 80 e 90 do século XX, a estratégia em relação ao Iraque assentava numa ideia de «dupla contenção», em que o Iraque configurava um factor de contrapeso e contenção da influência iraniana, tendo a «dualidade» da contenção como objectivo impedir que esses regimes constituíssem uma ameaça, sem, ao mesmo tempo, implicar a obrigatoriedade da sua remoção². A perspectiva da «dupla

contenção» filiava-se na doutrina tradicional da balança de poderes e visava o assentamento de um quadro favorável aos interesses estratégicos norte-americanos com o menor investimento possível em intervenções militares directas. Foi precisamente esta ideia de «dupla contenção» que desaconselhou a «exploração da vitória» na primeira guerra contra Saddam, na base de que a salvaguarda da integridade territorial

A INTERVENÇÃO DE 1991 VEIO MOSTRAR A DISPONIBILIDADE DOS ESTADOS UNIDOS PARA AGIR MILITARMENTE NA DEFESA DOS SEUS INTERESSES NA REGIÃO, INTERESSES ESSES EM QUE A POLÍTICA DE SEGURANÇA ENERGÉTICA FIGURAVA COMO ESSENCIAL, MAS QUE NÃO PODIAM, DE MODO ALGUM, REDUZIR-SE A OBJECTIVOS DE NATUREZA ECONÓMICA OU COMERCIAL.

do Iraque e a preservação de alguma capacidade militar iraquiana constituíam elementos imprescindíveis na equação estratégica regional³. O planeamento das operações não

colocou a hipótese da ocupação militar do Iraque e limitou-se ao cumprimento do mandato das Nações Unidas, a libertação do Kuwait.

Mas, em termos de repercussões mais alargadas, a intervenção de 1991 veio mostrar a disponibilidade dos Estados Unidos para agir militarmente na defesa dos seus interesses na região, interesses esses em que a política de segurança energética figurava como essencial, mas que não podiam, de modo algum, reduzir-se a objectivos de natureza económica ou comercial. Em termos estratégicos, a região do Médio Oriente e do Golfo tinha vindo a adquirir desde 1945 uma importância cada vez mais significativa – nos finais dos anos 70, as chefias militares norte-americanas configuravam na base de três objectivos estratégicos fundamentais os seus interesses na região do Médio Oriente e do Golfo: 1.º assegurar o fluxo dos recursos petrolíferos; 2.º impedir o estabelecimento de um poder ou constelação de poderes adversos aos seus interesses e aos do mundo ocidental; 3.º favorecer a garantia de segurança externa a Israel e assegurar a sua existência como Estado, numa relação estável com os Estados árabes vizinhos⁴. A estes objectivos juntava-se, naturalmente, o objectivo de contrariar ou fazer refluir a expansão soviética.

O desaparecimento do bloco soviético e a afirmação da supremacia norte-americana decorrente da vitória retumbante na primeira guerra do Golfo vieram criar uma «janela de oportunidade» para negociar uma paz abrangente em todo o Médio Oriente. Essa perspectiva de paz passava, em primeiro lugar, pela resolução do conflito israelo-palestiniano, pela contenção simultânea dos dois mais radicais oponentes à paz (Irão e Iraque) e por uma integração comercial e económica regional, dando corpo à visão de um novo Médio Oriente⁵.

Com o desaparecimento do bloco soviético, desaparece também a prioridade do envolvimento norte-americano na defesa da Europa Ocidental, assumindo, concomitantemente, o Médio Oriente uma importância estratégica acrescida. Em termos globais, o novo tipo de ameaça pós-soviética passa a ser representado pelos denominados «Estados párias» (*rogue States*)⁶, associados à promoção do terrorismo e de armas de destruição maciça⁷. A política de sanções aplicada ao Iraque na sequência da invasão do Kuwait estava precisamente ligada ao controlo de armamentos e visava, em primeira linha, proteger o Kuwait e a Arábia Saudita perante uma nova eventual investida militar por parte do regime iraquiano e, ao mesmo tempo, afastar a possibilidade de um ataque de surpresa a Israel com armas químicas ou biológicas – aliás, é a efectivação da resolução 1441, de 8 de Novembro de 2002, a última de uma sequência de resoluções apelando ao desarmamento do Iraque, que é utilizada na argumentação pública dos governos americano e britânico como fundamento de legitimação à luz do Direito internacional clássico da intervenção militar iniciada a 19 de Março de 2003.

A atitude do regime face às inspecções das Nações Unidas é uma típica história de jogo do gato e do rato, recheada de múltiplas peripécias. Uma delas, que contribuiu decisivamente para iniciar a contagem decrescente relativamente ao prazo de vida do regime, foi

a descoberta pela UNSCOM de vestígios de gás de nervos VX em fragmentos de ogivas de mísseis⁸. Depois de vários incidentes, a Assembleia Nacional Iraquiana vota, a 4 de Agosto de 1998, uma resolução no sentido de pôr termo a qualquer cooperação com as equipas de inspecções; em Outubro, Saddam expulsa dez norte-americanos, membros das equipas de inspecções; a 14 de Novembro, Tariq Aziz anuncia a disposição do Iraque de permitir o regresso dos inspectores, num momento em que os Estados Unidos, em conjunto com a Grã-Bretanha e com o apoio da Arábia Saudita, do Kuwait e dos Estados membros do Conselho de Cooperação do Golfo, estavam prestes a iniciar uma acção retaliatória contra objectivos iraquianos, acção que, nessa decorrência, foi suspensa; mas a 8 de Dezembro, o presidente da UNSCOM, Richard Butler, informou o Conselho de Segurança de que o Iraque continuava a impedir os trabalhos de inspecção; a 15 de Dezembro, Butler, depois de ter mandado retirar, a 17 de Novembro, as equipas de inspecções do território iraquiano, apresenta um relatório às Nações Unidas onde afirma que o Iraque tinha enveredado por uma estratégia deliberada de obstrução⁹.

No dia seguinte a esta comunicação, Estados Unidos e Grã-Bretanha lançam uma campanha de bombardeamentos centrada na destruição de objectivos essenciais à manutenção da capacidade militar do regime, visando, sobretudo, dispositivos da Guarda Republicana e do aparelho de segurança – bem como instalações suspeitas de estarem ao serviço do programa de produção de armas químicas e biológicas. Esta campanha, denominada operação «Raposa do Deserto» (*Desert Fox*), prolongou-se apenas por quatro dias, mas teve efeitos consideráveis no enfraquecimento e desestabilização do regime, provocando instabilidade nas chefias militares e dando um novo alento à insurgência xiita.

No último dia da campanha, a 19 de Dezembro, o Presidente Clinton declara, numa alocução radiodifundida, que os objectivos da política norte-americana em relação ao Iraque se cifram na substituição de Saddam Hussein, dada a sua reiterada violação das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a sua comprovada incapacidade de viver em paz com os Estados vizinhos. Esta declaração presidencial não fazia mais do que reiterar a linha de orientação consubstanciada na resolução do Congresso de Setembro desse ano (o *Iraqi Liberation Act*), que apelava ao derrube do regime iraquiano e autorizava o Pentágono a despender 97 milhões de dólares para a satisfação desse objectivo.

2. A ESTRATÉGIA DE DERRUBE DO REGIME E A JUSTIFICAÇÃO

DOCTRINÁRIA DA INTERVENÇÃO MILITAR

Apesar de ter assumido o objectivo de derrube do regime iraquiano, a administração Clinton não lhe atribuía prioridade na sua estratégia para o Médio Oriente: essa prioridade residia no acordo de paz israelo-palestiniano, sendo a abordagem aos regimes iraquiano e iraniano baseada numa ideia de «contenção» ou «dupla contenção» – no caso iraquiano, de contenção activa por via de uma política de desarmamento apoiada num sistema de

sanções¹⁰. O insucesso de Camp David II e o regresso à Intifada nos inícios do Outono de 2000 criaram um novo clima de tensão em todo o Médio Oriente, incitando Saddam a uma estratégia mais confrontacional, chegando o Iraque a movimentar várias divisões blindadas e divisões de infantaria para junto da fronteira com a Síria, com o intuito de aumentar a tensão com Israel e radicalizar, assim, as opiniões públicas do mundo árabe. No entanto, os Estados Unidos articularam-se com os seus aliados tradicionais na região, Egipto, Jordânia e Arábia Saudita, com vista a desfazer os entendimentos entre o Iraque e a Síria no sentido de provocarem uma confrontação com Israel.

Quando a Administração George W. Bush iniciou funções, em Janeiro de 2001, existia a convicção de que o objectivo de mudança do regime no Iraque iria constituir uma das suas prioridades na política para o Médio Oriente. O sector mais voluntarista no estabelecimento desse objectivo como prioritário tinha o seu patrono intelectual no Secretário de Estado Adjunto da Defesa, Paul Wolfowitz¹¹. Os argumentos de Wolfowitz consistiam em que o Iraque constituía uma ameaça e era simultaneamente um regime vulnerável, e, sendo o seu derrube factível, devia constituir uma prioridade na alteração da equação estratégica regional, criando um quadro mais favorável à abordagem do problema israelo-palestiniano e servindo a acção militar de factor de dissuasão a outros regimes empenhados em programas de armas de destruição maciça e em actividades de apoio ao terrorismo internacional – tendo aqui em vista, sobretudo, o Irão. Mas não era tanto a ênfase na política de mudança do regime no Iraque que dava o tom a esta linha de pensamento: Wolfowitz e um conjunto de outras personalidades – Lawrence Kaplan, William Kristol, Charles Krauthammer –, com projecção predominantemente académica e intelectual (o denominado grupo «neo-conservador»), conceptualizavam a intervenção militar no quadro de uma estratégia mais global de transformação do «momento unipolar» (como lhe chamou Krauthammer)¹² do sistema de relações internacionais numa «era unipolar», precludindo a emergência de qualquer competidor global futuro e advogando uma política externa robusta e intervencionista, em que a ideia de «preempção» substituíra os conceitos tradicionais de «dissuasão» e «contenção»¹³.

Não constitui segredo o facto de que este grupo se opunha com veemência ao pragmatismo em matéria de política externa dominante no *establishment* do Partido Republicano e que tinha como expoentes maiores nomes como Brent Scowcroft, James Baker ou Colin Powell¹⁴. Em 1997, a fundação de um *think-tank* denominado «Project for a New American Century» cria o espaço de convergência entre estes intelectuais neo-conservadores e políticos da «direita» do Partido Republicano, como Dick Cheney e Donald Rumsfeld, defensores de uma política externa mais afirmativa e desligada dos

QUANDO A ADMINISTRAÇÃO GEORGE W. BUSH INICIOU FUNÇÕES, EM JANEIRO DE 2001, EXISTIA A CONVICÇÃO DE QUE O OBJECTIVO DE MUDANÇA DO REGIME NO IRAQUE IRIA CONSTITUIR UMA DAS SUAS PRIORIDADES NA POLÍTICA PARA O MÉDIO ORIENTE.

constrangimentos decorrentes da actuação no quadro de organizações multilaterais, em particular, as Nações Unidas.

A orientação da política externa da Administração George W. Bush é decisivamente moldada por essa reflexão, que vem a ser consubstanciada no documento sobre «A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos», de Setembro de 2002¹⁵. E, sob o pano de fundo dos atentados de 11 de Setembro de 2001, o novo tipo de missão, a «guerra ao terror», passou a inserir-se numa conceptualização de política externa com forte carga ideológica, que combina um nacionalismo afirmativo com uma visão internacionalista e humanitária, doutrina que os seus arautos denominam de «internacionalismo caracteristicamente americano»¹⁶ e que define a prossecução do interesse nacional norte-americano num quadro amplo de promoção universal dos valores dos direitos individuais, da democracia e dos mercados livres¹⁷.

Na questão particular do Iraque, os inspiradores da nova orientação da política externa norte-americana eram críticos em relação à estratégia de «contenção» e advogavam abertamente uma estratégia de mudança de regime, argumentando que a criação de um Iraque democrático e estável seria um factor de apoio às reformas e, por essa via, de promoção da estabilidade em todo o Médio Oriente¹⁸. Mas a ideia de erosão da política de contenção apoiada em sanções era partilhada por sectores do Partido Democrático, que incluíam também o derrube do regime iraquiano num projecto de «engenharia democratizante» de todo o Médio Oriente como estratégia de longo prazo de erradicação das causas do terrorismo e como pressuposto da criação de um quadro mais favorável à resolução do conflito israelo-palestiniano. A abordagem proposta por estes sectores situava-se numa linha «wilsoniana» de «intervencionismo liberal» e defendia a necessidade de uma coligação alargada, uma maior convergência com as Nações Unidas e um considerável esforço de reconstrução na fase pós-conflito, apresentando, assim, se não nos objectivos, pelo menos nos procedimentos, diferenças consideráveis em relação à conceptualização de política externa da Administração George W. Bush¹⁹.

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 criaram as condições junto da opinião pública para uma intervenção militar no Iraque: a Administração George W. Bush apresentava o combate à proliferação de armamentos – as «armas de destruição maciça» – como elemento central da actividade contraterrorista e argumentava com a necessidade de uma legítima defesa antecipatória ou «preemptiva» em relação aos Estados que patrocinaavam o terrorismo. Mas não faltaram, mesmo do lado de um conjunto de políticos veteranos do Partido Republicano, reservas ou prevenções relativamente à oportunidade da intervenção militar para o derrube de Saddam como elemento da estratégia da «guerra ao terror»²⁰. Brent Scowcroft, que foi Conselheiro de Segurança Nacional de Bush pai e co-autor das suas memórias²¹, era de opinião que «um ataque contra o Iraque neste momento prejudicaria seriamente, ou destruiria mesmo, a campanha contraterrorista global que empreendemos»²²; James Baker e Lawrence Eagleburger, que tinham sido Secretários de Estado de Bush pai, defendiam a

necessidade de uma nova resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas; Henry Kissinger aconselhou uma continuidade de propósitos com os objectivos das resoluções das Nações Unidas, afirmando que «o objectivo de mudança de regime deveria ser subordinado na política declaratória americana à necessidade de eliminar as armas de destruição maciça do Iraque, tal como é requerido pelas resoluções das Nações Unidas»²³. Os velhos próceres do pragmatismo «realista» recebiam os custos elevados – militares, financeiros, políticos – implicados por um período longo de administração directa do Iraque após a intervenção militar; e, ao mesmo tempo, temiam que o envolvimento político-militar directo dos Estados Unidos fizesse crescer o ressentimento e aumentar a tensão em toda a região.

3. A MANOBRA DIPLOMÁTICA E OS PREPARATIVOS PARA A INTERVENÇÃO MILITAR NO IRAQUE

A tese da prioridade de uma intervenção militar no Iraque não era acompanhada pelo *establishment* da diplomacia e das forças armadas, que referia as prioridades da política de contraproliferação à necessidade de contrariar os programas nucleares da Coreia do Norte e do Irão e o esforço de estabilização do Médio Oriente à necessidade de fazer sair o processo de paz israelo-palestiniano do impasse em que caíra depois do fracasso de Camp David II. Mas, paradoxalmente, a fragilização militar do Iraque, na sequência da primeira guerra do Golfo e da aplicação das sanções, tornava a ideia de intervenção militar numa estratégia atraente. Isto, quer em termos de aplicação exemplar e com custos o menos gravosos possíveis da força militar – como elemento de dissuasão de outros Estados «párias», sobretudo o Irão, de prosseguirem os seus programas de armamentos –, quer como factor de alteração do xadrez político regional, de molde a criar um quadro mais favorável à abordagem do problema israelo-palestiniano e aos esforços de estabilização de todo o Médio Oriente.

A hipótese de uma intervenção militar no Iraque e os preparativos para uma tal intervenção começam a ser equacionados desde os finais de 2001²⁴. A linha de abordagem política do problema exponenciava as divisões latentes na Administração George W. Bush: enquanto o vice-presidente Cheney advogava o recurso à força, em termos de uma estratégia «preemptiva» que impedisse o Iraque de vir a dispor de armas nucleares²⁵, o Secretário de Estado Colin Powell considerava que não estava ainda esgotada a estratégia de contenção e que Saddam devia ser forçado a permitir que os inspectores continuassem os seus trabalhos; enquanto Powell argumentava com a necessidade de articular um apoio internacional alargado e preferia a actuação por via das Nações Unidas²⁶, Cheney e o Secretário da Defesa Rumsfeld defendiam a acção «preemptiva» empreendida isoladamente pelos Estados Unidos ou no quadro de uma «Coligação de voluntários» (*coalition of the willing*), quer dizer, de uma coligação formada e liderada pelos Estados Unidos²⁷.

Num ambiente em que começavam a adensar-se as dúvidas sobre as reais intenções dos Estados Unidos em termos de deixar em aberto a possibilidade de outras alternativas,

para além da intervenção militar, para lidar com o regime de Saddam Hussein, a via de recurso às Nações Unidas passa a ser uma faca de dois gumes: se, por um lado, tenta dotar uma eventual intervenção militar de uma base de legitimação à luz do Direito internacional e de um apoio alargado da comunidade internacional, por outro lado,

«amarra» a justificação da intervenção ao objectivo de eliminação das armas de destruição maciça, na linha das resoluções do Conselho de Segurança que culmina na resolução 1441, de 8 de Novembro de 2002²⁸. O resultado final acabou por ser, a meu ver, um somatório dos inconvenientes

SOBRETUDO POR RAZÕES DE POLÍTICA INTERNA,
TONY BLAIR NÃO PODIA PRESCINDIR
DE UMA RESOLUÇÃO DO CONSELHO
DE SEGURANÇA QUE AUTORIZASSE O USO
DA FORÇA CONTRA O RÉGIME DE SADDAM.

possíveis: uma actuação errática e pouco convicta acabou por fracassar na obtenção do apoio do Conselho de Segurança, ao mesmo tempo que, em termos de diplomacia pública, se fazia depender a justificação da intervenção militar de argumentos relativamente frágeis na sua consistência, a posse de armas de destruição maciça e o patrocínio do terrorismo por parte do regime iraquiano.

O contrapeso a uma linha de actuação unilateralista advinha não apenas do establishment político-diplomático norte-americano – simbolizado em particular por Colin Powell –, mas igualmente do papel que a conjuntura de «relação especial» construída por Tony Blair permitia desempenhar à diplomacia britânica. A Grã-Bretanha, sobretudo pela acção e pelas declarações do primeiro-ministro Tony Blair, assumia alguma diferenciação no quadro de uma estratégia de convergência e de solidariedade com os Estados Unidos. Em termos declaratórios, a ênfase era colocada no objectivo do desarmamento e não no de mudança de regime; em segundo lugar, a intervenção militar era considerada apenas como uma *ultima ratio* para obrigar o regime iraquiano a cumprir os ditames da comunidade internacional; em terceiro lugar, a Grã-Bretanha valorizava a comunidade transatlântica como pilar de uma coligação alargada; em quarto lugar, pretendia um novo impulso para o processo de paz israelo-palestiniano e sublinhava o papel político fundamental das Nações Unidas. Por outro lado, sobretudo por razões de política interna, Tony Blair não podia prescindir de uma resolução do Conselho de Segurança que autorizasse o uso da força contra o regime de Saddam²⁹.

O resultado desta necessidade de concertar posições em busca de um apoio internacional alargado foi a adopção da resolução 1441, de 8 de Novembro de 2002, após oito semanas de intensas negociações. Mas a unanimidade do voto dos membros do Conselho de Segurança criava uma percepção de convergência que era, em absoluto, ilusória: na interpretação do texto da resolução relativamente à questão dos pressupostos da autorização para aplicar medidas coercivas ao Iraque em caso de não cumprimento, os membros do Conselho voltam a dividir-se de forma dramática. Na linha de implementação dessa resolução, o presidente executivo da UNMOVIC, Hans

Blix, emite, a 27 de Janeiro de 2003, um relatório em que dá conta dos comportamentos evasivos do regime iraquiano em relação ao que lhe era requerido nos termos da resolução 1441³⁰. Quatro dias depois, Blair encontra-se com Bush em Washington e defende a apresentação de uma nova resolução que estabelecesse as obrigações de desarmamento em falta por parte do regime de Bagdade e prazos coercivos para o cumprimento dessas obrigações. Bush recusa, temendo o envolvimento em negociações prolongadas e a consequente paralisia da acção – para os Estados Unidos, o Iraque estava numa situação de violação material das obrigações enunciadas pelas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança e isso autorizava a aplicação imediata de medidas coercivas.

Entretanto, Bagdade, avolumando-se os receios de uma intervenção militar, procede à destruição de mais de uma centena de mísseis Al-Samoud, que Blix tinha declarado como estando em contravenção com os limites de alcance de mísseis balísticos permitidos pelas Nações Unidas³¹. Esta mudança de atitude do regime iraquiano retira argumentos aos que advogavam a passagem imediata ao uso da força.

Em termos de acção diplomática, Estados Unidos e Grã-Bretanha vêem o seu espaço de manobra reduzido. As divisões na relação transatlântica acentuam-se a propósito da questão do Iraque. A impressão de que a decisão de desencadear a guerra é irreversível e que o recurso às Nações Unidas não passa de um expediente para alargar o mais possível o apoio internacional à intervenção militar torna-se cada vez mais generalizada. Um novo alinhamento surge na Europa: depois da visita de Putin a Berlim e a Paris, França, Alemanha e Rússia tornam explícita a 10 de Fevereiro a sua comum oposição à guerra. Nesse novo contexto, o próprio apoio à posição norte-americana expresso a 30 de Janeiro na «Carta dos Oito»³² – os primeiros-ministros da Grã-Bretanha, Espanha, Dinamarca, Itália, Portugal, República Checa, Hungria e Polónia – acaba por contribuir mais para provocar um novo acréscimo de tensões e acentuar a divisão na Europa do que para reconstituir uma base alargada de apoio às posições norte-americanas, pese embora, de um ponto de vista textual, o seu conteúdo estar em conformidade com a resolução 1441, com a declaração do Conselho Europeu de Copenhaga, de Dezembro de 2002, e com a declaração da Cimeira de Praga da NATO, de Novembro de 2002.

A 24 de Fevereiro, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Espanha apresentam o projecto de uma nova resolução, declarando que o Iraque se tinha colocado em situação de incumprimento. Negociações de última hora tendentes ao estabelecimento de prazos e obrigações específicas acabam por fracassar. A 10 de Março, o Presidente francês, Jacques Chirac, ameaça com o exercício do direito de veto³³. Gorava-se, assim, a esperança de um voto de abstenção dos membros permanentes, França, Rússia e China. A crispação de posições conduzia a que não houvesse alternativa possível à inacção ou à intervenção militar. O resultado final acabou por ser uma marginalização da Organização das Nações Unidas.

A falta de convicção e empenho diplomático, desde o início, relativamente à necessidade de legitimação da intervenção militar por uma resolução do Conselho de Segurança conduziram a uma postura algo errática e pouco estruturada, que acabou por levar ao isolamento político-diplomático dos partidários da intervenção militar. No entanto, para a Administração norte-americana era mais importante não perder o timing do lançamento das operações militares do que contar com o respaldo das Nações Unidas³⁴.

O FERRETE DE UM DÉFICE DE LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO MILITAR DEIXOU UMA MARCA PROFUNDA, SOBRETUDO AO NÍVEL DAS OPINIÕES PÚBLICAS.

A 16 de Março, tem lugar a Cimeira das Lajes, nos Açores, já sob o espectro da guerra iminente. Os dados estavam lançados: a 19 de Março, iniciam-se as operações militares. O fracasso da manobra político-diplomática constituiu o pecado original da guerra do Iraque. Talvez não houvesse alternativas, a não ser a inércia e um ainda maior descrédito das Nações Unidas. Mas o ferrete de um défice de legitimidade da intervenção militar deixou uma marca profunda, sobretudo ao nível das opiniões públicas.

II. UM BALANÇO PROVISÓRIO

Um ano depois de declarado o termo da guerra, a primeira pergunta que ocorre colocar é a de se os argumentos avançados para a justificação da intervenção militar vieram ou não a ter comprovação nos factos e em que medida foram alcançados os objectivos da intervenção. De seguida, e apesar de ser um exercício ainda prematuro, convirá proceder a um inventário das «lições aprendidas».

Vimos, acima, que as razões pelas quais teve de ser dado tanto ênfase em termos de diplomacia pública ao argumento das armas de destruição maciça tinham que ver com a intenção de colocar a intervenção militar numa linha de implementação das resoluções do Conselho de Segurança relativamente ao desarmamento do Iraque. O argumento revelou-se frágil à luz dos factos. Mas a denegação do argumento é, por sua vez, igualmente frágil: a paralisação da acção coerciva sobre o regime iraquiano conduziria provavelmente no futuro à erosão do sistema de inspecções e o regresso do regime a políticas de aquisição de armamentos era uma eventualidade mais que plausível. Já mais inconsistente se revela a ligação da intervenção ao combate ao terrorismo, pois, a meu ver, assenta numa definição demasiado ampla da ameaça terrorista, misturando o combate à proliferação de armamentos com a actividade contraterrorista propriamente dita³⁵.

Em termos estratégicos, a intervenção, ao mostrar a disponibilidade de acção militar dos Estados Unidos e dos seus aliados representou um factor de dissuasão relativamente a terceiros estados empenhados em programas nucleares (v.g., Irão e Líbia) ou de aquisição de armas de destruição maciça (químicas ou biológicas); ao mesmo tempo, passou a configurar o Iraque como uma base essencial para a estratégia relativamente ao Médio Oriente e ao Golfo. Mas, por outro lado, arrastou consigo outros dois efeitos: ao mexer numa das variáveis fundamentais da equação estratégica regional, veio a requerer uma

nova arquitectura de segurança para o Médio Oriente e o Golfo³⁶; e, sobretudo, exponeu aquilo que se pode denominar de paradoxo do envolvimento militar directo norte-americano na região: se é um facto que somente os Estados Unidos estão em condições de fornecer garantias de segurança externa credíveis, o envolvimento político-militar directo dos Estados Unidos é fonte de ressentimento e, conseqüentemente, acarreta consigo factores de perturbação e desestabilização. Esta vai ser, muito provavelmente, uma das «lições aprendidas» durante este conflito.

Outra das «lições aprendidas» será, provavelmente, a relativa aos custos – humanos, financeiros e políticos – co-envolvidos por um período longo de administração directa dos Estados Unidos. Se, por um lado, o estabelecimento de um Estado democrático baseado na representação individual tem como requisito uma administração directa por um prazo relativamente dilatado, o excesso de exposição implicado por essa administração directa constitui um estímulo à violência politicamente motivada. E, revelando-se os custos excessivamente elevados, a tentação de busca de uma «estratégia de saída» mesmo à custa dos objectivos de longo prazo pode vir a revelar-se tentadora ou incontornável. Por isso, é importante proceder à transferência da autoridade política e administrativa para entidades iraquianas no mais breve prazo possível, como meio de diluir tensões e ressentimentos, pese embora uma transferência prematura poder ter efeitos limitativos quanto ao alcance das reformas e à profundidade do processo de democratização.

No caso particular do Iraque, a estratégia de estabelecimento de um Estado democrático baseado na representação individual obedeceu a uma ideia de reconfiguração a partir da raiz das instituições políticas existentes e a um corte radical com o passado, consubstanciado no processo de «desbaasificação» da Administração e na dissolução das Forças Armadas: ambas as medidas foram vistas como um acto hostil pela elite militar e administrativa sunita, criando uma base de apoio para as redes de insurgência sunita no Centro-Norte do país. O vazio securitário e administrativo subsequente teve, precisamente, o efeito contrário: veio a dificultar o processo de democratização do Estado e de criação de uma administração pública moderna, ao mesmo tempo que aumentava exponencialmente o espaço de actuação do crime organizado, das redes de insurgência e das milícias armadas. Por outro lado, a realização, em Janeiro de 2005, de eleições para a Assembleia Constituinte e Legislativa, que constitui um momento incontornável do processo de devolução de soberania aos iraquianos, pode vir a ter como um dos resultados mais prováveis a vitória dos partidos religiosos xiitas – sobretudo, o Conselho Supremo da Revolução Islâmica no Iraque e o partido Dawa –, que tentarão, provavelmente, fazer regressar a orientação secular da Administração. Para além disso, a ascensão política do xiismo, mesmo moderado, virá a confrontar-se com resistências de vários tipos por parte da elite militar e administrativa sunita. Uma terceira «lição aprendida» será, pois, a de que a construção de um Estado democrático e estável no Iraque não pode deixar de levar em conta o dado de facto que são as identidades comunitárias (religiosas, étnicas, tribais) existentes no país, identidades que as convulsões do processo de transição podem vir a acentuar significativamente.

1. O NOVO IRAQUE E OS SEUS VIZINHOS: A NOVA EQUAÇÃO ESTRATÉGICA REGIONAL

Independentemente do regozijo com que a maioria dos países vizinhos (Irão, Arábia Saudita, Kuwait, Síria) viram a saída de cena de Saddam Hussein, não será excessivo presumir que muitos deles vêm com receio a hipótese de uma estabilização democrática bem sucedida e que, no seu cálculo estratégico, considerem que o desgaste causado pela insurgência às forças da Coligação – em particular, aos norte-americanos – pode servir de factor de dissuasão quer a intervenções militares com objectivos de contraproliferação, quer a toda uma

estratégia de «engenharia democratizante» na região. Ao mesmo tempo, a curtos meses das eleições presidenciais norte-americanas, talvez os círculos de decisão perfilhem a opinião de que a atrição causada no Iraque à Administração George W. Bush pode servir para fazer triunfar a candidatura alternativa

UM GOVERNO IRAQUIANO ALINHADO
COM OS ESTADOS UNIDOS E A EVENTUAL
OBTENÇÃO DE BASES MILITARES NO IRAQUE
COMPLETARIA O ANEL NORTE-AMERICANO
EM TORNO DO IRÃO.

e, com isso, uma abordagem política mais pragmática – pelo menos, a associação de uma eventual derrota aos custos da intervenção teria efeitos dissuasores para o futuro e aligeiraria a pressão... Para além disso, cada um dos actores estratégicos regionais tem interesses de natureza particular, que, sumariamente, vamos tentar passar em revista.

A. IRÃO

Foi um país que viu com simpatia o fim político de Saddam, que lhe causara perdas de mais de 400 000 homens durante a guerra. É pouco provável que o cálculo estratégico do Irão consista na ideia de promoção de uma revolução islâmica no país, apoiada pelos sectores mais radicais da comunidade xiita. Mas o Irão não deixará de tentar aumentar a sua influência, mormente por via dos partidos xiitas de inspiração religiosa e das suas milícias³⁷. Em caso de aumento exponencial da turbulência política no período pós-transição, não deixará de apoiar e armar as milícias xiitas e, num cenário extremo, a secessão do Centro-Sul do país.

Por outro lado, os Estados Unidos têm hoje presença militar no Afeganistão, Paquistão, Uzbequistão, Geórgia, Turquia, Arábia Saudita, Kuwait, Bahrein, Qatar, Omã e forças navais consideráveis no Golfo Pérsico. Um governo iraquiano alinhado com os Estados Unidos e a eventual obtenção de bases militares no Iraque completaria o anel norte-americano em torno do Irão. O Irão – ou, talvez, os diferentes centros de poder no país – vão oscilar entre a promoção da atrição e do desgaste das forças norte-americanas e uma estratégia de captação da «neutralidade» dos Estados Unidos.

A estratégia mais provável dos Estados Unidos e dos seus aliados em relação ao Irão será a de um envolvimento construtivo e não uma estratégia de isolamento e hostilização.

B. SÍRIA

Era conhecida a inimizade entre o anterior ditador sírio, Hafez al-Assad, e Saddam Hussein. De todo o modo, o derrube do regime iraquiano privou a Síria de uma

considerável fonte de receita: o contrabando do petróleo iraquiano pelas suas fronteiras, para contornar as sanções (calculado em cerca de 150 000 barris/dia, entre 2000 e 2003). Além disso, a Síria receia que uma nova equação estratégica regional possa vir a favorecer a paz com Israel à custa dos seus interesses estratégicos e a fazer diminuir o seu peso no Líbano.

Por isto tudo, a estratégia mais provável da Síria é, tanto quanto possível, estimular os sentimentos de rejeição à presença americana no Iraque e em todo o Médio Oriente. Só que a Síria e o seu sistema de poder são relativamente vulneráveis e não podem prosseguir esta estratégia de modo demasiado ostensivo. Por outro lado, o regime sírio já começou a ter problemas com a sua minoria curda, sendo previsível que um aumento de instabilidade no Iraque se propague também à Síria.

C. ARÁBIA SAUDITA

Tem sido, tradicionalmente, um aliado dos Estados Unidos na região. Saddam constituía, em termos militares, uma ameaça para a Arábia Saudita e eram os Estados Unidos que prestavam à Arábia Saudita a única garantia efectiva de segurança externa – tal como, aliás, ao Kuwait.

No entanto, o regime saudita terá sentimentos ambivalentes em relação a uma presença norte-americana em solo iraquiano. Por diversas razões: 1) um regime iraquiano favorável a Washington diminuirá a importância estratégica da Arábia Saudita enquanto aliado preferencial na região; 2) uma presença dilatada dos norte-americanos no Iraque fará aumentar o ressentimento popular, criando factores de instabilização do regime e aumentando a base de recrutamento do terrorismo na Arábia Saudita; 3) uma estabilização democrática no Iraque constituirá um factor de pressão democratizante sobre o regime saudita.

Ao invés, um cenário de convulsão generalizada no Iraque acarreta também factores de risco para o regime saudita: 1) num cenário de confronto entre as comunidades xiita e sunita no Iraque, a Arábia Saudita terá de ter algum envolvimento de apoio a esta última; 2) o acréscimo de tensão na região tornará o regime de Riade mais vulnerável à ameaça terrorista, e isso fará da Arábia Saudita um dos seus terrenos privilegiados de recrutamento e acção; 3) a convulsão e a instabilidade no Iraque aumentará a pressão de massas de refugiados sobre as fronteiras sauditas.

D. TURQUIA

As prioridades da política externa da Turquia não se orientam em direcção à região. No entanto, a Turquia tem alguns interesses de política externa relativamente à evolução política no Iraque.

Em primeiro lugar, a questão curda. Uma federação de base étnica no Iraque poderá, na percepção de Ancara, dar um novo alento ao separatismo na Turquia – tanto pior, se o Curdistão iraquiano viesse a incluir a região de Kirkuk, rica em petróleo, o que poderia garan-

tir um Estado curdo viável. Num cenário de convulsão generalizada no Iraque, o Curdistão pretenderia tornar-se imune a essa convulsão operando a secessão e protegendo as suas fronteiras. Nesse cenário, a solidariedade curda transfronteiriça seria automaticamente activada, com risco de estimular o espírito secessionista dos curdos na Turquia. Em todo o

NUM CENÁRIO EXTREMO, SERIA A PRÓPRIA APTIDÃO DOS ESTADOS UNIDOS PARA AGIREM COMO «REGULADOR» DO SISTEMA INTERNACIONAL E A SUA CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO MILITAR EM DEFESA DOS SEUS INTERESSES ESTRATÉGICOS E DOS SEUS ALIADOS QUE FICARIA SERIAMENTE DEBILITADA.

caso, a Turquia permanecerá de sobreaviso, nomeadamente em relação à possibilidade de os elementos mais radicais da minoria curda na Turquia (v.g., ex-PKK, Kadek) poderem fazer do Curdistão iraquiano a sua base de operações.

De menor importância é a solidariedade turca com a minoria turcomana no Iraque. Em caso de disputa em torno de Kirkuk,

Ancara seria tentada a intervir, invocando como pretexto a necessidade de proteger a minoria turcomana.

Ao mesmo tempo, o aumento de tensão no Iraque pode levar a um acréscimo de rejeição da presença norte-americana e dos valores culturais ocidentais, tornando a Turquia mais vulnerável à pressão do islamismo fundamentalista e mais exposta à ameaça terrorista.

★ ★ ★

Este inventário de reacções, riscos e ameaças visa, meramente, sublinhar a necessidade de ter em conta a complexidade da região e a natureza interactiva dos seus processos políticos. O processo político no Iraque – seja no cenário de uma evolução positiva, seja no cenário de uma evolução negativa – vai ter efeitos de longo prazo e implicações em toda a região. Num cenário extremo, de um resvalar incontrolado da situação, seria a própria aptidão dos Estados Unidos para agirem como «regulador» do sistema de relações internacionais e a sua capacidade de intervenção militar em defesa dos seus interesses estratégicos e dos seus aliados que ficaria seriamente debilitada. E se se afigurou complexo construir um consenso alargado em torno da oportunidade e objectivos da intervenção, parece, ao menos, avisado fazer confluír vontades para barrar o caminho às eventualidades mais indesejáveis.

2. A RECONSTRUÇÃO POLÍTICA DO IRAQUE

Quando a intervenção militar foi desencadeada, era evidente que não se tratava apenas de derrotar militarmente um inimigo, mas de proceder à reconfiguração política de um Estado, no quadro de um xadrez regional extremamente complexo.

São conhecidas as discussões sobre a dimensão da força necessária. Em Fevereiro de 2003, o Chefe de Estado-Maior do Exército norte-americano, general Eric Shinseki, que tinha comandado as forças da NATO na Bósnia, apontava para algumas centenas de milhares de

homens³⁸; estudos de antes da guerra referiam a necessidade de entre 200 000 a 300 000 homens³⁹; defendendo uma inovação estratégica assente nas ideias de velocidade, manobra, flexibilidade e surpresa – potenciada pelos extraordinários progressos nas tecnologias da informação –, Rumsfeld e Wolfowitz tinham em mente uma força mais leve⁴⁰, pensando o Pentágono poder reduzir a força para 50 000 homens no Outono de 2003⁴¹. Em Maio de 2003, foram enviadas forças adicionais e em 1 de Julho o Presidente Bush afirmava que estavam envolvidos – no Iraque e nos países limítrofes, em função de apoio – 230 000 militares na operação.

Eram conhecidas as resistências das chefias militares e do próprio Secretário de Estado da Defesa em relação ao envolvimento de forças militares nas tarefas de estabilização pós-conflito. No entanto, o Pentágono tinha estabelecido o *Office of Reconstruction and Humanitarian Assistance* (ORHA) para administrar provisoriamente o Iraque, prestar assistência humanitária e proceder à reconstrução da infra-estrutura. Para coordenar esta estrutura foi escolhido um general na reserva, Jay Garner – uma das razões da escolha terá sido, provavelmente, o facto de Garner ter resolvido com sucesso a crise de refugiados curdos subsequente à I Guerra do Golfo. Garner anunciava que a breve prazo seria formado um governo provisório do Iraque, que asseguraria a administração civil do país e prepararia o processo para a criação de um governo representativo, legitimado pelo voto popular. Os prazos previstos eram de semanas, não de meses ou anos.

Cerca de três semanas depois de ter tomado posse, Jay Garner é substituído por um diplomata, Paul Bremer, à frente de uma nova estrutura, a Autoridade Provisória da Coligação. Em meados de Julho, é constituído o Conselho de Governo do Iraque, referido na resolução 1500, de 14 de Agosto de 2003, como um «passo importante no sentido da formação pelo povo iraquiano de um governo representativo, reconhecido internacionalmente, que exercerá a soberania do Iraque»⁴². Este era o primeiro passo do processo de reconstrução política do Iraque e da transferência da autoridade política e administrativa para entidades iraquianas. A 15 de Novembro, é fixada a data de transferência de soberania para 30 de Junho de 2004. No entanto, a definição do figurino político-constitucional pós-transição haveria de passar ainda por algumas vicissitudes.

O tempo e as circunstâncias foram acentuando as vantagens da cooperação com as Nações Unidas nesta estratégia de legitimação e de transferência de poderes para entidades iraquianas. Neste momento, leva-se a cabo a um amplo processo de consultas, dirigido pelo enviado especial do Secretário-Geral, Lakhdar Brahimi, sobre o figurino dos órgãos que vão assumir o poder após 30 de Junho. A realização de eleições em Janeiro de 2005 para uma Assembleia Constituinte e Legislativa é igualmente um passo importante. Mas o pano de fundo de violência e a fragilidade das instituições vai perdurar ainda por bastante tempo. O momento de transferência de poderes pode fazer aumentar ainda mais a turbulência política.

É desejável que a transferência de poderes seja precedida por uma resolução do Conselho de Segurança que legitime a continuação das forças internacionais após 30 de Junho, que

defina o estatuto e as missões incumbidas a essas forças e que habilite o Iraque a uma inserção plena na comunidade internacional. As tarefas de ordem pública deverão ser progressivamente assumidas por forças iraquianas. O recuo gradual das forças militares estrangeiras para bases fora das cidades contribuirá para atenuar tensões.

A IMPRESSÃO DE BUSCA DE «ESTRATÉGIAS DE SAÍDA» PREMATURAS SERIA UM INCENTIVO ÀS FORÇAS INTERNAS E EXTERNAS QUE APOSTAM NA DESESTABILIZAÇÃO DO IRAQUE.

Mas, ao mesmo tempo, é imprescindível uma mensagem de vontade política clara dos Estados Unidos e dos seus aliados relativamente ao compromisso de estabilização política do Iraque e ao cumprimento dos objectivos da intervenção militar.

A impressão de busca de «estratégias de saída» prematuras seria um incentivo às forças internas e externas, que apostam na desestabilização do Iraque.

3. É POSSÍVEL UM IRAQUE DEMOCRÁTICO?

Já aludimos acima a algumas das razões que dificultam uma democratização rápida e com poucos custos das instituições políticas iraquianas. A mais importante é a de que o Iraque não é uma sociedade homogénea, mas uma sobreposição de identidades comunitárias. A ruptura com o regime anterior e os conselhos providenciados à Administração civil do Iraque por um conjunto de exilados políticos iraquianos parecia querer fazer crer que a nova identidade nacional iraquiana ia ser construída em detrimento do grupo étnico sunita e da identidade árabe do país⁴³. É também um facto que a componente principal da insurgência mergulha as suas raízes numa visão de nacionalismo profundamente arreigada no carácter tribal árabe da sociedade iraquiana⁴⁴. Por outro lado, a dissolução das forças armadas e a «des-baasificação» foram vistas pela elite militar e administrativa sunita como um acto de agressão. A estratégia de descompressão ensaiada depois da crise em torno de Falluja, em meados de Abril, parece querer dar algumas garantias a esses grupos da população. No entanto, uma maior pedagogia de reconciliação nacional e o refrear de atitudes persecutórias poderia ter evitado esse aprofundar de desconfiança e diminuir as razões da violência contra as forças da Coligação.

É de esperar que os acontecimentos centrais em termos da reconstrução política do Iraque tragam associados a si novos picos de violência: refiro-me à transição de 30 de Junho, em que os promotores da desestabilização vão tentar aproveitar as oportunidades geradas por situações de «vazio de poder» em todo o país; e, muito principalmente, às eleições de Janeiro de 2005, altura em que as forças residuais do anterior regime poderão vir a tentar contrariar uma presumível predominância xiita decorrente do exercício do voto.

Uma estrutura federalizante do Estado poderá não só acomodar a especificidade curda e dar tradução constitucional à autonomia existente há mais de uma década como também tornar mais fácil a coexistência entre as várias comunidades. É importante ver como a questão será abordada e resolvida pela Assembleia saída das eleições de Janeiro de 2005.

Por outro lado, torna-se importante saber como serão formadas as futuras Forças Armadas nacionais e onde serão recrutados os seus elementos. Se se mantiverem as milícias das comunidades étnicas principais (xiita, sunita e curda) a unidade nacional do Estado será muito ténue, algo mais próximo de uma Confederação do que de uma Federação. Importância central terá sempre, pelo menos nos próximos dois ou três anos, a envolvente securitária – só com a diminuição e controlo da violência de raiz política e de raiz criminosa pura poderá a tarefa de criação de instituições políticas e administrativas democráticas ser encarada com um mínimo de realismo.

Por isso, para diminuir os riscos de confronto entre comunidades, contrariar a tentação de países terceiros explorarem as vulnerabilidades actuais do Iraque, evitar que o país mergulhe na anarquia e no caos, a presença militar estrangeira afigura-se imprescindível. Deixar o Iraque entregue à sua sorte seria permitir a emergência de situações de confronto violento e que um tal confronto alastrasse aos seus vizinhos ou os estimulasse a eles mesmos a enfrentar-se entre si.

A intervenção está a ter custos que não foram inicialmente previstos. Mas esses custos seriam exponencialmente acrescidos se, porventura, se viesse a enveredar por uma «estratégia de saída» apressada, determinada meramente pela fragilização política dos governos que apoiaram a intervenção e por meras considerações de curto prazo. **Rf**

1 Como expressão desta abordagem, de conteúdo fortemente doutrinário, cf. Lawrence F. Kaplan e William Kristol, *The War over Iraq. Saddam's Tyranny and America's Mission*, São Francisco, 2003.

2 Sobre esta estratégia de «dupla contenção», cf. sobretudo a intervenção de Martin Indyk, assistente especial do Presidente Clinton para o Próximo Oriente e Ásia Meridional, *The Clinton Administration's Approach to the Middle East*, proferida no Washington Institute for Near East Policy, a 18 de Maio de 1993 (www.washingtoninstitute.org/pubs/indyk.html); numa perspectiva crítica, cf. Zbigniew Brzezinski e Brent Scowcroft, *Differentiated Containment: US Policy Toward Iran and Iraq: Report of an Independent Task Force*, Nova Iorque, 1997; para uma perspectiva geral sobre a estratégia norte-americana relativamente à região do Médio Oriente e do Golfo Pérsico, cf., por todos, Michael A. Palmer, *Guardians of the Gulf. A History of America's Expanding Role in the Persian Gulf, 1833-1992*, Nova Iorque, 1992.

3 Cf. George Bush e Brent Scowcroft, *A World Transformed*, Nova Iorque, 1998, maxime p. 488 e segs.; Andrew Cockburn e Patrick Cockburn, *Out of the Ashes: The Resurrection of Saddam Hussein*, Nova Iorque, 1999, maxime p. 37 e segs.; Michael A. Palmer, *Guardians of the Gulf*, cit., maxime p. 241; Sandra MacKey, *The Reckoning. Iraq and the Legacy of Saddam Hussein*, Nova Iorque, 2002, maxime p. 353.

4 Cf. o documento *Review of US Strategy Related to the Middle East and the Persian Gulf*, de 7 de Setembro de 1979, do Estado-Maior-Genetal (*Joint Chiefs of Staff*) norte-americano.

5 Cf. a expressão desta perspectiva na intervenção de Martin Indyk, *The Clinton Administration's Approach to the Middle East*, cit.

6 Para uma caracterização deste novo tipo de ameaça, cf. o artigo do Conselheiro de Segurança Nacional do Presidente Clinton, Anthony Lake, «Confronting Backlash States», *Foreign Affairs* 73 (1994), n.º 2 (Março-Abril), pp. 45-55.

7 Cf. Raymond Tanter, *Rogue Regimes: Terrorism and Proliferation*, Nova Iorque, 1998; cf. igualmente Robert S. Litwak, *Rogue States and U.S. Foreign Policy*, Washington, 1999.

8 Cf. Richard Butler, *The Greatest Threat*, Nova Iorque 2000, maxime pp. 6-11. Butler era à altura do incidente presidente da UNSCOM, tendo sucedido nessas funções a Rolf Ekeus. O mandato da UNSCOM consistia na erradicação das armas de destruição maciça.

9 A conduta de Richard Butler na presença da UNSCOM foi considerada excessivamente confrontacional por alguns membros permanentes do Conselho de Segurança. A França advogou a passagem de uma fase de desarmamento a uma fase de monitorização, com o levantamento das sanções. A Rússia apresentou um documento informal com ideias próximas da posição francesa. Entretanto, houve uma

campanha de descrédito em relação à UNSCOM, sob o pretexto de que a missão encobria actividades de «intelligence» de alguns países, sobretudo os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Perante a controvérsia, o embaixador brasileiro junto das Nações Unidas, Celso Amorim – actual Ministro das Relações Exteriores –, à altura presidente do Conselho de Segurança, foi encarregado em finais de Janeiro de 1999 de organizar três grupos de trabalho cujas conclusões vieram a modelar o perfil e o mandato da UNMOVIC (United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission), criada em Dezembro de 1999 como sucessora da UNSCOM pela resolução 1284. O presidente executivo da UNMOVIC veio a ser Hans Blix, tendo iniciado funções a 1 de Março de 2000. O livro de Blix, *Disarming Iraq. The Search for Weapons of Mass Destruction*, Londres, 2004, constitui um relato interessante das vicissitudes que rodearam o regime das inspeções bem como dos episódios de tensão entre a diplomacia norte-americana e as Nações Unidas nos momentos que antecederam a invasão do Iraque.

10 Sobre a estratégia da Administração Clinton relativamente ao Médio Oriente e ao Iraque, cf. Martin Indyk, *The Clinton Administration Approach to the Middle East*, cit. Do lado republicano, porém, esta estratégia de «contenção» era já sujeita a críticas: cf., por exemplo, a carta dirigida ao Presidente Clinton em 26 de Janeiro de 1998, no quadro do «Projecto para um Novo Século Americano», por um conjunto de personalidades que viriam a integrar a Administração George W. Bush – como Richard Armitage, John Bolton, Richard Perle, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Robert Zoellick (www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm).

11 No livro *Bush at War*, Bob Woodward refere a obsessão de Wolfowitz em relação ao derrube do regime iraquiano, estratégia que ele propõe como reacção ao 11 de Setembro, logo na primeira reunião de altos responsáveis norte-americanos após os atentados, reunião que teve lugar em Camp David a 15 de Setembro de 2001. Bush recusou-se a considerar esta opção, concentrando-se no plano de ataque ao Afeganistão – cf. Bob Woodward, *Bush at War*, Nova Iorque, 2002, p. 83 e segs.

12 Cf. Charles Krauthammer, «The Unipolar Moment», in *Foreign Affairs* 70 (1991), n.º 1 (Janeiro-Fevereiro), pp. 23-33. A tese de Krauthammer era de que ao fim da lógica bipolar do sistema de relações internacionais não se seguiria uma era de «distribuição» do poder político e militar, mas que esse poder se viria a concentrar numa única potência, os Estados Unidos, coadjuvados pelos seus aliados ocidentais.

13 Cf. a expressão paradigmática destas posições no livro de Lawrence F. Kaplan e William Kristol, *The War over Iraq. Saddam's Tyranny and America's Mission*, cit.

14 Colin Powell, enquanto Chefe de Estado-Maior-General, elaborou a doutrina orientadora em matéria de intervenção e nível de forças que prevaleceu ao longo dos anos 90,

no período subsequente ao desaparecimento da União Soviética: segundo a «doutrina Powell», os Estados Unidos só deveriam aceitar um envolvimento militar com objectivos precisos e recursos [pessoal e equipamento] esmagadores, que permitissem uma acção militar rápida; o uso da força militar deveria ser restringida ao assecuramento de interesses fundamentais da política externa norte-americana – cf. a exposição desta doutrina pelo próprio Colin Powell, «US Forces: Challenges Ahead», in: *Foreign Affairs* 71 (1992), n.º 5 (Novembro-Dezembro), pp. 32-45.

15 Cf. *The National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C., Setembro 2002 (www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf [disponível em Julho de 2003]).

16 Foi este precisamente o título do discurso proferido por George W. Bush, à altura Governador do Texas, na Biblioteca Ronald Reagan, a 19 de Novembro de 1999: cf. George W. Bush, «A Distinctly American Internationalism» (www.mtholyoke.edu/acad/intrel/wspspeech.htm [disponível em Julho de 2003]). Sobre a reconfiguração da política externa norte-americana realizada pela Administração George W. Bush, cf. Ivo H. Daalder e James M. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, 2003. Num tom de panegírico, cf. Lawrence F. Kaplan e William Kristol, *The War over Iraq. Saddam's Tyranny and America's Mission*, cit.

17 Cf., por todos, Condoleezza Rice, «Promoting the National Interest», in *Foreign Affairs* 79 (2000), n.º 1 (Janeiro-Fevereiro), pp. 45-62.

18 Cf. a carta dirigida ao Presidente Clinton a 26 de Janeiro de 1998 no âmbito do «Project for a New American Century», a que já fizemos referência (cf. supra, nota 10).

19 A exposição mais articulada desta perspectiva encontra-se no livro de Kenneth M. Pollack, *The Threatening Storm. The Case for Invading Iraq*, Nova Iorque, 2002. O autor foi director dos assuntos do Golfo no Conselho de Segurança Nacional no tempo do Presidente Clinton.

20 O mesmo se diga da reacção do *establishment* de política externa e de defesa britânico. Antigos ministros dos Negócios Estrangeiros conservadores, como Douglas Hurd ou Malcolm Rifkind, foram fortemente críticos em relação à eventualidade de uma intervenção militar. Num discurso pronunciado a 27 de Janeiro de 2003 no *Royal United Services Institute*, dizia Douglas Hurd: «a reacção contra aquilo que pode parecer mais imperialismo do que libertação poderia ser destruidora. Poderíamos ganhar a guerra em seis dias e depois perdê-la em seis meses».

21 Cf. George Bush e Brent Scowcroft, *A World Transformed*, cit.

22 Brent Scowcroft, «Don't Attack Saddam», artigo publicado no *Wall Street Journal* de 15 de Agosto de 2002.

- 23** Henry Kissinger, «Our Intervention in Iraq», artigo publicado no *Washington Post* de 8 de Dezembro de 2002.
- 24** Cf. a informação nesse sentido contida no livro de Bob Woodward, *Bush at War*, cit., maxime p. 329; cf. igualmente Ivo H. Daalder e James M. Lindsay, *América Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, cit., maxime p. 131. Do ponto de vista dos argumentos de justificação do ataque ao Iraque, cf., com interesse, Richard Perle, «Next Stop, Iraq», Remarks at the Foreign Policy Research Institute, Filadélfia, 14 de Novembro de 2001 (www.fpri.org/transcripts/annualdinner.20011114.perle.nextstopiraq.html) [disponível em Julho de 2003].
- 25** Cf. a exposição deste ponto de vista em Dick Cheney, «Remarks to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention», Nashville, Tenn., 26 de Agosto de 2002 (www.whitehouse.gov/news/releases/2002/08/20020826.html) [disponível em Julho de 2003].
- 26** Sobre a posição de Powell, em Agosto de 2002, em defesa de uma coligação internacional, cf., por todos, Bob Woodward, *Bush at War*, cit., maxime p. 335.
- 27** Cf., sobretudo, a intervenção de Dick Cheney de 26 de Agosto de 2002, «Remarks to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention», cit.
- 28** Do ponto de vista dos princípios do Direito internacional e da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança não poderia autorizar o uso da força para a mudança de regime, pois tal violaria princípios básicos da Carta, como o princípio do respeito pela soberania dos estados e o princípio da não-ingerência nos assuntos internos. A intervenção militar só poderia ser autorizada com vista ao desarmamento do Iraque.
- 29** Sobre esta diferenciação da diplomacia britânica no quadro de uma estratégia de convergência e de solidariedade com os Estados Unidos, cf., por todos, Peter Riddell, *Hug Them Close. Blair, Clinton, Bush and the «Special Relationship»*, Londres, 2003, maxime p. 193 e segs.
- 30** Cf. Hans Blix, «An Update on Inspection», Report of the Executive Chairman of UNMOVIC to the United Nations Security Council, Nova Iorque, 27 de Janeiro de 2003 (www.un.org/Depts/unmovic/recent%20item.s.html) [disponível em Julho de 2003].
- 31** Sobre este episódio, cf. Hans Blix, *Disarming Iraq. The Search for Weapons of Mass Destruction*, cit., maxime p. 188 e segs.
- 32** Publicada no *Wall Street Journal*, de 30 de Janeiro de 2003, sob o título «Europe and America Must Stand United».
- 33** Cf. Jacques Chirac, entrevista à TF1 e France 2, Paris, 10 de Março de 2003.
- 34** As diferenças de pontos de vista sobre a utilidade e o nível de envolvimento das Nações Unidas haveriam de se manter durante e após o conflito, insistindo a Grã-Bretanha – em sintonia com outros países membros da Coligação – na atribuição de um papel político e administrativo às Nações Unidas e pretendendo os Estados Unidos reduzir esse papel ao desempenho de funções humanitárias. Estas diferenças afloraram nas duas reuniões tidas entre Bush e Blair já depois de iniciada a guerra – em Camp David, a 26 e 27 de Março, e em Hillsborough Castle, na Irlanda do Norte, a 7 e 8 de Abril – e terão, provavelmente, durado até à reunião de 19 de Janeiro de 2004, sobre o processo de transição política no Iraque e a implementação dos Acordos de 15 de Novembro de 2003, realizada na sede das Nações Unidas, sob os auspícios do Secretário-Geral.
- 35** Segundo afirmara em 2001 um ex-direc-tor adjunto do Centro de Contra-Terrorismo da CIA, «o terrorismo não é de modo algum a principal preocupação dos Estados Unidos em relação ao Iraque» – cf. Paul Pillar, *Terrorism and US Foreign Policy*, Washington, 2001, p. 160.
- 36** Elementos interessantes para uma reflexão sobre a arquitectura de segurança requerida para a região do Médio Oriente e do Golfo podem ser encontrados no ensaio de Kenneth M. Pollack, «Securing the Gulf», *Foreign Affairs* 82 (2003), n.º 4 (Julho-Agosto), pp. 2-16.
- 37** A imprensa fez eco ao longo do Verão de 2003 de rumores de que o Irão estava a apoiar e municiar as Brigadas Badr, ligadas ao Conselho Supremo da Revolução Islâmica no Iraque.
- 38** Cf. Ivo H. Daalder e James M. Lindsay, *América Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy*, cit., maxime p. 150.
- 39** Cf. Kenneth M. Pollack, *The Threatening Storm*, cit., maxime pp. 338 e 398.
- 40** Sobre esta «modernização» em termos de estratégia e de equipamentos militares e o modo como se repercutiu na condução das operações no Iraque, cf., por todos, Max Boot, «The New American Way of War», in: *Foreign Affairs* 82 (2003), n.º 4 (Julho-Agosto), pp. 41-52.
- 41** Segundo Michael Gordon e Eric Schmitt, «US Plans to Reduce Forces in Iraq, with Help of Allies», in: *New York Times*, 3 de Maio de 2003.
- 42** Terá sido esta, porventura, a motivação directa do ataque terrorista aos escritórios das Nações Unidas em Bagdade, em 19 de Agosto de 2003, ataque que vitimou o Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Sérgio Vieira de Mello.
- 43** Talvez que essa percepção possa também ter sido alimentada por elementos conjunturais e de natureza emocional, associados ao facto de após o 11 de Setembro se ter passado a identificar o radicalismo árabe sunita (o wahabismo) como o principal promotor do terrorismo global.
- 44** O regime de Saddam, que promovia um Estado centralizador e autoritário, acabou, por necessidades de composição política quando se sentiu mais fragilizado, por proceder nos anos 90 a uma certa «retribalização» do sistema de poder, conferindo maior autoridade às lideranças tribais.