

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

SOFIA OLIVEIRA PERUSSO

**LIDERANÇA PRESIDENCIAL E INTERVENÇÃO MILITAR EXTERNA:
O CASO DOS ESTADOS UNIDOS (1989-2017)**

Porto Alegre

2021

SOFIA OLIVEIRA PERUSSO

**LIDERANÇA PRESIDENCIAL E INTERVENÇÃO MILITAR EXTERNA:
O CASO DOS ESTADOS UNIDOS (1989-2017)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Perusso, Sofia Oliveira
Liderança Presidencial e Intervenção Militar
Externa: o Caso dos Estados Unidos (1989-2017) /
Sofia Oliveira Perusso. -- 2021.
134 f.
Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Intervenção Militar. 2. Estados Unidos da
América. 3. Uso da Força. 4. Segurança Internacional.
5. Estudos Estratégicos. I. Cepik, Marco Aurélio
Chaves, orient. II. Título.

SOFIA OLIVEIRA PERUSSO

**LIDERANÇA PRESIDENCIAL E INTERVENÇÃO MILITAR EXTERNA:
O CASO DOS ESTADOS UNIDOS (1989-2017)**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 04 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
UFRGS

Prof. Dr. Júlio César Cossio Rodriguez
UFSM

Com todo meu amor e gratidão, dedico essa realização aos meus familiares, sobretudo ao meu avô (*in memoriam*) e as pessoas queridas que já se foram. Vocês nunca serão esquecidos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), ao CNPq e à todos os outros órgãos e instituições governamentais que possibilitaram meu acesso a uma educação pública e de excelente qualidade. É uma grande honra e motivo de orgulho ter tido a chance de cursar a graduação nesta renomada instituição que é a UFRGS. Não tenho palavras para agradecer ao meu país por ter acreditado na importância do Ensino e da Pesquisa e financiado iniciativas que só têm a contribuir para a construção e fortalecimento de nossa Nação. Ademais, deixo meu agradecimento às professoras e aos professores, em especial a meu orientador Prof. Dr. Marco Cepik, sua confiança e seus conselhos foram essenciais.

Em segundo lugar, é preciso mencionar que o processo de escrita deste trabalho refletiu um pouco do que foi o ano de 2020 – no que pese sua estranheza e atipicidade. Ainda assim, o resultado (do trabalho, não necessariamente do ano) valeu a pena. Mesmo sua autoria sendo individual, no entanto, sua execução não teria sido possível sem as várias pessoas que me apoiaram e que moldaram minha caminhada de formação pessoal e profissional. Neste sentido, eu queria agradecer especialmente a minha mãe, que foi minha força, minha companheira de quarentena, o empurrão amigo quando necessário, a confidente, enfim, tudo e mais um pouco durante minha vida. Muito obrigada pelo teu eterno companheirismo e amor, te amo mãe. Agradeço também ao meu pai, que com sua teimosia e insistências, sempre me impulsionou a ser um ser humano crítico, decente e dona da minha história. Agradeço imensamente seu esforço e a revisão feita. Ao meu irmão Diogo, muito obrigada por todo o carinho e apoio incondicionais, eu não poderia imaginar um irmão melhor.

Eu não poderia deixar de agradecer minhas amigas: Beatriz, Maitê, Natália, Rafaela e Tarsila, que me acompanharam durante toda a graduação e sempre me impulsionaram a mostrar meu melhor. Por fim, um grande obrigada a toda a minha família, a todos meus amigos, amigas e companheiros de trajetória – foi um grande privilégio poder contar com todas e todos vocês nestes anos.

“Power is the ability not just to tell the story of another person, but to make it the definitive story of that person” (NGOZI ADICHIE, 2009).

RESUMO

O presente trabalho trata das Intervenções Militares Externas realizadas pelos Estados Unidos da América entre o fim do período que se convencionou chamar de Guerra Fria, em 1989, no governo de George W. H. Bush (Pai), até o início de 2017, ao final do Governo de Barack Obama. A abordagem deste trabalho propõe-se a analisar qual a importância da liderança presidencial frente a decisão de iniciar uma intervenção militar. Dessa forma, o propósito central deste trabalho é o de determinar a influência dos objetivos e do estilo de liderança do presidente estadunidense no que tange às 10 intervenções militares consideradas como mais significativas dentro deste período de 28 anos abordado pelo estudo. Os objetivos específicos são: (i) desenvolver um panorama das intervenções militares realizadas entre 1989 e 2017, destacando as características marcantes de cada uma das 10 intervenções e suas semelhanças; e, (ii) entender qual a relação entre o governo do momento e, mais especificamente, o peso do presidente em exercício e de seu partido político, para a tomada de decisão e a realização de uma intervenção militar no exterior. As análises feitas permitem afirmar que a leitura do presidente acerca da situação externa e seu posicionamento ideológico anterior são decisivos para a identificação do que se constituiriam ameaças ou oportunidades ao país, assim como quais seriam as melhores vias de ação dentro da conjuntura estabelecida, posicionando-o, desta forma, como uma peça-chave dentro da cadeia de decisões que resultam no emprego das Forças Armadas estadunidenses no exterior. Ademais, ao examinar a relação histórica e legal entre o Presidente da República e o Congresso norte-americano, fica claro que o controle das esferas da política externa e das ações militares se encontra preponderantemente nas mãos do líder do Executivo, cabendo ao Congresso uma posição essencialmente reativa.

Palavras-chave: Intervenção Militar. Estados Unidos da América. Uso da Força. Segurança Internacional. Estudos Estratégicos.

ABSTRACT

This paper addresses the Foreign Military Interventions carried out by the United States of America between the end of the Cold War, in 1989, under the presidency of George W. H. Bush, until the beginning of 2017, at the end of Barack Obama's administration. The purpose of the study is to analyze the importance of the presidential leadership in the decision to initiate a military intervention. The main objective is to determine the influence of the U.S. President's goals and leadership style regarding the 10 military interventions considered to be the most significant within the 28-year period covered by the study. The specific objectives are: (i) to develop an overview of the military interventions carried out between 1989 and 2017, highlighting the defining characteristics of each of the 10 interventions and their similarities; and, (ii) to understand what is the causality between the ruling president (and his political party) in the decision making process and the carrying out of a military intervention abroad. According to the analysis, the president's perception of the foreign situation and his previous ideological position are decisive to identifying what would constitute threats or opportunities for the country, as well as which would be the best courses of action within the established conjuncture, thus positioning him as a key player in the chain of decisions that results in the employment of the US Armed Forces abroad. Furthermore, when examining the historical and legal relationship between the President and the US Congress, it is clear that control of the foreign policy and military action spheres is predominantly in the hands of the leader of the Executive branch, whilst Congress has an essentially reactive position.

Keywords: Military Intervention. United States of America. Use of Force. International Security. Strategic Studies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Instrumentos de política externa	24
Gráfico 1 - Distribuição das Intervenções por Região	78
Figura 2 - Mapa da localização das intervenções	78
Gráfico 2 - Número de intervenções iniciadas por presidente	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Intervenções em análise	41
Tabela 2 - Categorias para Classificação dos Objetivos e Estilos dos Presidentes	97
Tabela 3 - Classificação dos Presidentes Analisados	98
Tabela 4 - Intervenções Iniciadas por cada Presidente e seu Foco	102
Tabela 5 - Intervenções Iniciadas por George H. W. Bush	104
Tabela 6 - Intervenções Iniciadas por Bill Clinton	105
Tabela 7 - Intervenções iniciadas por George W. Bush	108
Tabela 8 - Intervenções Iniciadas por Barack Obama	109
Tabela 9 - Distribuição do Congresso durante as Presidências analisadas	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRICOM	Comando dos Estados Unidos para a África
AG	Assembleia Geral
APE	Análise de Política Externa
AUMF	Autorização para o Uso das Forças Armadas
CIA	Agência Central de Inteligência
CJTF-OIR	Força Tarefa Conjunta Resolução Inerente
CMOTF	Força Tarefa de Operações Civis-Militares
EUA	Estados Unidos da América
IFOR	Força de Implementação da OTAN
INF	Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário
ISAF	Força Internacional de Assistência à Segurança no Afeganistão
KLA	Exército de Libertação do Kosovo
KFOR	Força de Segurança para o Kosovo
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NSA	Agência de Segurança Nacional
R2P	Responsabilidade de Proteger
RI	Relações Internacionais
RSM	Missão Suporte Resoluto no Afeganistão
SFOR	Força de Estabilização na Bósnia
UNITAF	Força Tarefa da ONU na Somália
UNMIH	Missão da ONU para o Haiti
UNMIK	Missão Administrativa Interim no Kosovo
UNOSOM	Missão da ONU na Somália
UNOSOM II	Missão da ONU na Somália II
UNPREDEP	Força de Desdobramento Preventivo da ONU na Macedônia
UNSC	Conselho de Segurança da ONU
UNSMIL	Missão das Nações Unidas para Suporte na Líbia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. INTERVENÇÕES MILITARES EXTERNAS	17
2.1. O QUE SÃO INTERVENÇÕES MILITARES	21
2.2. AS INTERVENÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS	36
2.3. CONCLUSÕES PARCIAIS	77
3. LIDERANÇA PRESIDENCIAL	81
3.1. PODERES, ESTILOS E OBJETIVOS	87
3.2. DEMOCRATAS E REPUBLICANOS	98
3.3. CONCLUSÕES PARCIAIS	115
4. CONCLUSÃO	118
REFERÊNCIAS	122

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX, os Estados Unidos da América (EUA) tiveram sua atuação regional e internacional marcadas pela realização frequente de intervenções políticas e militares no exterior. Com o fim da Guerra Fria, no final da década de 1980, ocorreram importantes mudanças na organização do Sistema Internacional – com impactos diretos para os EUA, que passaram a ser considerados, ao menos em um primeiro momento, como única superpotência mundial (LEFFLER; WESTAD, 2010; WESTAD, 2017).

Mesmo sem o antagonismo dual do período anterior, os Estados Unidos mantiveram sua política intervencionista, realizando, inclusive, mudanças quanto às suas capacidades de pronto emprego para melhor se adaptar às novas realidades do Sistema (PROENÇA; DUARTE, 2003). Assim, segundo o relatório anual publicado pelo Congresso norte-americano, dentro do período analisado neste trabalho – que vai de janeiro de 1989 até janeiro de 2017 –, os EUA realizam intervenções de diferentes magnitudes e categorias em mais de 40 países, registrando mais de 173 instâncias em que foi feito o uso de tropas militares estadunidenses no exterior, soma total que exclui exercícios militares, tropas pré-estacionadas no exterior, ações continuadas desde a Segunda Guerra Mundial e operações encobertas (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

A literatura enumera uma série de fatores responsáveis por determinar a decisão estadunidense de intervir militarmente em outro Estado. Estes fatores podem ser de ordem doméstica ou externa; no caso da segunda esfera tem especial peso: (i) a posição dos Estados Unidos como grande potência mundial e se entendendo hegemônica por mais de uma década; (ii) as características do local onde ocorrerá a intervenção (como seu nível de desenvolvimento econômico, seu sistema político, entre outros fatores); e, (iii) caso já haja um conflito em andamento, o tamanho deste e seus impactos internos e externos. Por outro lado, em termos das preocupações de ordem interna, têm relevância considerações acerca da opinião pública norte-americana, os interesses americanos em jogo, a natureza e profundidade da relação entre os Estados Unidos e o país alvo, entre outras (KAVANAGH *et al.*, 2017).

É dentro do âmbito de influência da esfera doméstica que o presente trabalho pretende tratar das causalidades das intervenções militares externas americanas. Utilizando-se de um método predominantemente indutivo – partindo-se de situações específicas para propor uma possível generalização, a pesquisa se propõe a analisar as 10 principais intervenções militares externas dos Estados Unidos iniciadas entre o período imediatamente após a Guerra Fria e o início de 2017, mais precisamente durante as presidências de George H. W. Bush (Pai), Bill Clinton, George W. Bush (Filho) e Barack Obama. De forma a responder a seguinte pergunta de pesquisa: por que a liderança presidencial importa para as intervenções militares dos Estados Unidos?

Entende-se como hipótese central deste trabalho que, ainda que os EUA tenham recorrido a intervenções militares no período analisado como forma de garantir a polaridade sistêmica, seus interesses nacionais e sua influência diante da nova ordem internacional – ou seja, agiram primordialmente para assegurar a manutenção do seu *status* de Grande Potência –, outros fatores internos também são determinantes para que as intervenções se tornassem uma opção viável e aceita. Assim, depreende-se que o modo como o líder interpreta a conjuntura e os interesses de seu país, influencia diretamente na leitura que ele fará dos interesses nacionais em jogo e, conseqüentemente, nas decisões que ele tomará. Nesse sentido, seus objetivos enquanto presidente, sua postura e suas crenças impactariam em sua execução da política externa e sua utilização das ferramentas políticas e militares à sua disposição.

Através do estudo das características definidoras de cada uma das 10 intervenções sob análise e da influência que cada um dos 4 presidentes em questão pode ter exercido, busca-se evidenciar qual o padrão que pode ser depreendido pela atuação neste período e de que forma as posições do presidente em exercício e de seu partido político impactaram na realização das intervenções estadunidenses. Para tanto, estabelece-se como objetivos específicos: (i) desenvolver um panorama das intervenções militares realizadas entre 1989 e 2017; e, (ii) entender qual a relação entre o governo em exercício no momento da tomada de decisão e a realização de uma intervenção militar no exterior.

Nesse sentido, o objetivo central do trabalho é entender se a esfera da liderança presidencial é isoladamente necessária e suficiente para a definição da decisão de intervir, além de buscar um refinamento da intensidade com a qual ela interfere no resultado final. Ressalta-se que o trabalho é não exaustivo e, também por isso, o recorte feito é do período contemporâneo. O intuito final é identificar um padrão na formulação das intervenções, de forma a dar um primeiro passo para um futuro entendimento do modo como os Estados Unidos agiram, buscando assim melhor compreender suas possíveis escolhas estratégicas futuras.

O presente trabalho se justifica uma vez que o entendimento dos rumos tomados pelos Estados Unidos tem especial importância dentro das Relações Internacionais, pois um estudo sistematizado da trajetória de suas intervenções militares no mundo durante as últimas décadas, pode contribuir para uma maior compreensão de possíveis padrões em suas ações militares externas. E, uma vez que os Estados Unidos são um país com grande capacidade de mobilização e deslocamento militar no mundo e o segundo maior parceiro comercial do Brasil¹, mudanças em sua agenda de segurança nacional e política externa influenciam diretamente os planos de defesa e a economia brasileiros (PROENÇA; DUARTE, 2003).

Em termos acadêmicos, ainda que os Estados Unidos sejam um país frequentemente estudado dentro e fora do Brasil, e que haja extensa bibliografia (especialmente em língua inglesa) sobre suas Relações Exteriores e atuações internacionais, nota-se a presença de uma lacuna em termos de sistematização das diversas ocorrências recentes no campo das intervenções militares, as quais acabaram, muitas vezes, sendo tratadas de forma individual ou secundária nos estudos feitos após o fim da Guerra Fria. Além disso, a literatura que vinha, de fato, estudando de forma sistemática as intervenções está focada majoritariamente no período da Guerra Fria (KAVANAGH *et al.*, 2017). Assim, a metodologia usada neste trabalho, que possibilita uma visão mais ampla e sistêmica da situação, sai do comum, especialmente no que tange estudos em língua portuguesa.

¹ Na última década, os Estados Unidos figuraram como o segundo maior exportador de produtos brasileiros e o país do qual o Brasil mais importou itens (THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY, 2019).

A presente pesquisa se insere dentro do campo da segurança internacional e, mais especificamente, no âmbito da controvérsia sobre as intervenções militares e o uso externo da força. Neste sentido, uma vez que a teoria realista tem foco nas preocupações securitárias em relação ao comportamento externo dos Estados, este trabalho possui um teor geral realista em seus conceitos, que funcionam como pano de fundo da análise. No entanto, a teoria realista clássica sozinha não consegue explicar inteiramente o comportamento observado dos EUA (BERT, 2011; WALT, 2018). Deste modo, adota-se o uso das teorias de médio alcance que, como ressalta Lake (2011), tem maior capacidade de explicar fenômenos específicos, uma vez que seu foco está em desenvolver explicações para questões empíricas e não em fornecer respostas abrangentes e universais para todo o campo das Relações Internacionais (RI). Portanto, as teorias de médio alcance se colocam como mais flexíveis, uma vez que não estão atreladas a um único conjunto de paradigmas (LAKE, 2011; LAKE, 2013)².

Para isso, primeiro, delimita-se qual a definição utilizada para os conceitos centrais da análise, além de enfatizar os principais pontos de controvérsia em relação a eles. Em seguida, ainda na primeira seção, explica-se o processo de escolha das intervenções em análise, seguido pela apresentação de quais são suas características individuais principais e pela sugestão de separá-las em 4 categorias de acordo com seus objetivos primários. No capítulo seguinte, encontra-se a fundamentação teórica da noção de que o presidente em exercício – devido a seu papel de formulador da política externa, representante do país e comandante em chefe das Forças Armadas –, possui a capacidade de influir de forma relevante nas decisões acerca das intervenções; o que leva à conclusão de que, dependendo de quem está no poder, a leitura dos interesses nacionais, das possíveis ameaças e as reações aos acontecimentos externos podem variar.

² Para mais sobre o papel das teorias de médio alcance no campo das Relações Internacionais, ver: LAKE, David A. Why “isms” Are Evil: theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress. *International Studies Quarterly*, [S.L.], v. 55, n. 2, p. 465-480, 9 maio 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00661.x>.

2. INTERVENÇÕES MILITARES EXTERNAS

O período de 28 anos analisado neste trabalho pode ser subdividido em 3 partes, de acordo com as características e movimentos ocorridos na esfera da política internacional³. A década de 1990 tem como marca a existência de um momento de unipolaridade mundial e de uma atuação dos Estados Unidos pautada em termos de benevolência liberal. Com o 11 de setembro de 2001, tem-se um ponto de inflexão nessa atuação, a partir do qual, com a Guerra ao Terror, observa-se uma readoção de uma conduta externa indicativa de comportamento imperialista – visível, por exemplo, na tentativa de reorganização do Oriente Médio a sua imagem e na expansão da OTAN em direção ao leste europeu (ex-área de controle soviético) e subsequente reorganização desta área sob a influência direta destes atores ocidentais. Em 2008, com a crise do subprime, tem-se um novo ponto de inflexão, provocando a virada para um novo período que vai de 2009 a 2017, marcado pela tentativa estadunidense de diminuição de seus custos internacionais, pela ascensão da China e pelo reaparecimento da Rússia. Assim, a eleição do empresário Donald Trump para presidente dos Estados Unidos pode ser considerada como uma das marcas de um novo período de transição, o qual está em andamento⁴. Neste sentido, cabe a ressalva de que sempre há um (breve) período de transição entre os diferentes momentos da política internacional, nos quais, em geral, apresentam-se uma série de eventos novos e mesclas entre as tendências em queda e as em ascensão (PECEQUILO, 2003; WESTAD, 2017).

A decisão de começar a análise em 1989 se deve a duas razões principais⁵, a primeira delas é interna aos Estados Unidos, uma vez que é em janeiro de 1989 que começa a presidência de George Bush (pai), o que favorece a análise do trabalho

³ Em outras áreas – como economia – os cortes temporais seriam outros.

⁴ Observa-se que a eleição de Joseph Biden em 2020 e sua posse em janeiro de 2021 se constituem em mais um evento relevante do período atual.

⁵ Ressalta-se que, ainda que todo ponto de corte temporal tenha um componente arbitrário em uma pesquisa, há uma vantagem para fins da análise de se escolher marcos temporais em que haja uma concomitância entre inflexões internas e externas, de forma a facilitar a periodização. Lembrando que cortes temporais facilitam na operacionalização da análise e auxiliam na organização e contextualização dos dados, além de possibilitarem um paralelo comparativo (PICKERING, 1999).

utilizando-se cortes temporais que correspondam às trocas de governos. A segunda razão é a de que, ainda que a dissolução formal da União Soviética só vá acontecer em 31 de dezembro de 1991, pode-se considerar o ano de 1989 como sendo um marco temporal para o fim da Guerra Fria. Isso se dá, uma vez que, a partir de 1985, Gorbachev assume a Secretaria Geral do Partido Comunista e, como conseqüência, a Presidência da URSS. Concomitantemente, tem-se uma virada na política e economia soviéticas, que resultará em uma série de encontros diplomáticos culminando na assinatura do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário⁶ (INF), em 1988, e do Tratado de Redução de Armas Estratégicas⁷ (Tratado START I), em 1989. Assim, além da queda do muro de Berlim em 1989, tem-se a resolução da questão da disputa das armas, de forma que dois dos grandes símbolos da disputa da Guerra Fria se dão por solucionados. Isso se corrobora tanto pelo discurso de Reagan, ao deixar o posto de presidente em janeiro de 1989, em que já anuncia o fim da Guerra Fria como um fato consumado, e pela declaração oficial e conjunta de Bush pai e Gorbachev em dezembro do mesmo ano, confirmando o encerramento deste conflito nos termos de até então (FITZGERALD, 2000; MEARSHEIMER, 2019; TILLEMA, 1994).

No tocante a relação entre o período analisado neste trabalho e as intervenções externas, segundo Themnér e Wallensteen (2011) – que realizaram um estudo quantificando a frequência e intensidade de conflitos armados entre 1946 e 2010 – observou-se que, após a Guerra Fria, houve um claro declínio na intensidade e no número de conflitos internos aos Estados e entre Estados se comparado ao período anterior. Além disso, destaca-se que, em relação ao período da Guerra Fria em si, houve uma constância nos números de conflitos ao longo de todo o período – entre 1945 e 1968 houve aproximadamente 367 e, a partir de 1969, ocorreram 323. Em termos de intervenções militares abertas⁸ especificamente, segundo Tillema (1994), entre setembro de 1945 e dezembro de 1991 houve um total de 690 intervenções. Durante esse espaço de tempo, 106 Estados intervieram externamente ao menos uma vez e quase 2,5 milhões de soldados morreram lutando em solo estrangeiro.

⁶ No original: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty.

⁷ No original: Strategic Arms Reduction Treaty (START I).

⁸ O conceito de intervenções militares abertas será explorado ainda no presente capítulo.

Outra característica do período, a partir da década de 1990, refere-se a intensidade da internacionalização dos conflitos; dos 30 conflitos ativos em 2009 e 2010, por exemplo, todos eles se passavam dentro de um Estado (e não entre Estados), ainda assim, nove estavam internacionalizados, ou seja, nove deles contavam com o envolvimento de tropas de um ou mais países externos apoiando um ou mais lados da disputa. Segundo os autores, essa é a maior incidência de internacionalização em conflitos desde o período da 2ª Guerra Mundial. Assim, após o fim da Guerra Fria observam-se tendências paradoxais: tem-se menos conflitos, mas uma maior porcentagem de internacionalização destes (THEMNÉR; WALLENSTEEN, 2011).

Em relação a isso, uma linha de pesquisa que ganhou força, durante a década de 1990, na academia, foi a de uma leitura "horizontal" do mundo após a Guerra Fria. Esse entendimento separava o mundo em uma "Zona de Paz", localizada no centro desenvolvido mundial, instaurada com o fim do conflito bipolar entre as superpotências, e uma "Zona de Turbulência", localizada na periferia. Essa linha de pesquisa predizia que a Zona de Paz duraria, no mínimo, por várias décadas e que seu surgimento estava diretamente ligado à interdependência econômica entre os países do centro e à dissuasão promovida pela existência das armas nucleares. Além disso, seus teóricos entendiam que o centro do sistema estaria, cada vez mais, desinteressando-se pela periferia, por possuir menos interesses estratégicos na região e por temer a crescente militarização desta. Assim, a periferia ganharia paulatinamente mais autonomia, assegurada – dentre outros aspectos – pelo surgimento de armamentos mais acessíveis que acarretariam, conseqüentemente, no aumento do preço de uma nova intervenção. Essa retirada dos países desenvolvidos seria, justamente, o evento que levaria à existência de mais conflitos na Zona de Turbulência que, deixada à própria sorte, precisaria encontrar um novo equilíbrio próprio (PICKERING, 1999).

No entanto, através de seus estudos, Pickering (1999) afirma que as evidências quantitativas apontam para uma tendência diferente. Ela estaria ligada a ideia de “Novo Intervencionismo”⁹ que preconiza a continuação das intervenções do centro mundial na periferia, somadas a um aumento no número de razões plausíveis para essas ações; se

⁹ No original: “New Interventionism” (PICKERING, 1999, p. 365).

antes os motivos que justificavam a decisão de intervir eram essencialmente ligados ao sistema político, econômico e de crenças, agora fatores como ameaças humanitárias e, talvez até perigos ambientais poderiam se tornar causas e motivos suficientemente convincentes para causar uma intervenção. Isso não significaria que o aparecimento de um ou mais desses motivos conduziria a obrigatoriedade de intervenção, mas sim que as possibilidades de atuação haviam se ampliado e se fortalecido dada a revolução tecnológica que proporcionou o acesso mundial e imediato à notícias do mundo inteiro – aumentando a consciência internacional e a visibilidade em relação a conflitos e crises em andamento –, o que, somado a proliferação de ONGs e grupos defensores dos direitos humanos, intensificou o processo de exigências por parte das populações de tomada de ações face a uma catástrofe humanitária (PICKERING, 1999; RECCHIA; WELSH, 2013). Deste ponto de vista, as tendências paradoxais apontadas por Themnér e Wallensteen (2011) passariam a fazer sentido, pois os custos dos conflitos, de fato, se alteraram, assim como o cenário mundial tornou-se outro, de forma que a diminuição geral dos conflitos após o fim da Guerra Fria convive com um aumento da internacionalização dos conflitos e uma concentração destes na categoria de conflitos que se passam “dentro do Estado”.

Assim, essas tendências estariam diretamente ligadas, como mencionado acima, à nova conjuntura global marcada pelo fim da bipolaridade mundial e pela instauração da hegemonia americana, a qual se posiciona como a única superpotência do sistema internacional e, portanto, interessada na manutenção de sua posição global e na continuidade dos status quo regionais. De forma que sua atuação mundial seria guiada pela noção de impedir que conflitos locais pudessem funcionar como mecanismos de alteração do equilíbrio de poder, algo historicamente observado (DINIZ; PROENÇA, 2012). Contudo, apesar de sua prioridade ser a manutenção do status quo mundial de unipolaridade a partir de 1990, justamente essa posição privilegiada dos Estados Unidos também permitia ao país realizar uma série de iniciativas unilaterais com custos políticos e securitários internacionais muito baixos. Assim, iniciou-se imediatamente após o fim da Guerra Fria um período em que os EUA pautam sua política externa na difusão da democracia liberal e na consolidação de sua segurança nacional (WESTAD, 2017).

2.1. O QUE SÃO INTERVENÇÕES MILITARES

O termo “intervenção”, por si só, pode ser utilizado para descrever uma série de atividades realizadas por um ator externo, não se limitando aquelas de caráter militar. Dentre elas pode-se citar, segundo Franco (2018, p. 38), “transmissões de rádio não autorizadas pelas autoridades estatais; bloqueio das transmissões de rádio e televisão; interrupção das relações econômicas; espionagem; ajuda financeira a movimentos subversivos; sabotagem de infraestrutura; ataques cibernéticos”, entre outros. Contudo, no campo dos estudos da segurança internacional, há alguma controvérsia sobre se todos os exemplos citados acima podem ser classificados, de fato, como intervenções, uma vez que autores como Finnemore (2004) consideram que a intervenção deve necessariamente envolver o cruzamento físico de fronteiras e o uso da força, não podendo então incluir ações de caráter meramente econômico, por exemplo.

Assim, para explicar o termo intervenção, dentro dos parâmetros utilizados neste trabalho, é necessário também tratar dos termos “uso da força” e “guerra”, além de discutir suas implicações em relação às noções de legitimidade e soberania, uma vez que todos estes estão intimamente interligados. Ainda que o termo intervenção da forma em que é usado atualmente seja relativamente recente, a palavra em si existe tanto em inglês quanto em francês, por exemplo, desde, no mínimo, o século XVI. Contudo, só passou a ter o sentido de “interferência coercitiva nas questões de outro Estado, envolvendo o uso de força”¹⁰, por volta da metade do século XIX, segundo Recchia e Welsh (2013, p. 5) quando Giuseppe Mazzini e John Stuart Mill publicaram suas obras tratando das intervenções militares externas.

Por outro lado, essa prática do uso da força como descrita acima, especialmente em casos envolvendo a intervenção ligada a questões humanitárias, é bastante antiga. Desde de o século XVI já se tem diversos registros de governantes que enviavam suas tropas para lutar em terras estrangeiras contra as determinações dos líderes locais, muitas vezes justificando tal interferência pelos atos desumanos e condenáveis

¹⁰ No original: “refer to coercive interference in the affairs of another state involving the use of force” (RECCHIA; WELSH, 2013, p. 5).

realizados pelo líder em questão contra a sua população local (RECCHIA; WELSH, 2013).

Em termos de guerra e conflitos armados, existem várias definições para esses conceitos nas Relações Internacionais; mesmo na área de Segurança Internacional, mais especificamente, há múltiplas explicações para esses termos. Ainda assim, neste âmbito, a definição de Clausewitz e seus seguidores ganha especial destaque. Clausewitz foi o grande propositor da filosofia política da guerra e, sua obra “On War” de 1832, a definiu como sendo um tipo de atividade política envolvendo o uso da violência e que busca “impor sua vontade ao inimigo”¹¹ (CLAUSEWITZ, 1989, p. 75). Ou, ainda, como normalmente o citam: “a política por outros meios”; nesse sentido, sua definição é normalmente categorizada como sendo a visão da guerra a partir da ótica política, em oposição a outras visões disponíveis como a sociológica, legal, cultural, etc. (WILLIAMS, 2013).

Destaca-se que dado a época de escrita de suas obras, a visão de Clausewitz (1989) costuma ser apontada como contendo aspectos datados, recebendo assim diversas críticas, como no caso do conceito de campo de batalha (*battlefield*), basilar em sua descrição da guerra e que hoje não possui a mesma centralidade. Outro termo de destaque em sua obra é a noção de combate como sendo o cerne da guerra, porém, na época, ainda não se conheciam nem se entendiam os futuros impactos da aviação e dos ataques à distância. Assim, alguns autores como Williams (2013) apontam a necessidade de um conceito atual de guerra que seja mais amplo do que aquele adotado por Clausewitz. Como contraposição, autores como Diniz e Proença (2012) ressaltam que apesar de seu caráter inacabado, as obras de Clausewitz mantêm uma distinta importância mesmo hoje. Em resumo, a visão derivada desse autor e a que é adotada neste trabalho é de que guerra é um conflito armado entre grupos politicamente organizados (MEI, 2018).

Para reconhecer a guerra, colocá-la como a antítese da paz não é de grande auxílio – visto que existe uma variedade de nuances entre estes dois extremos (tais como armistícios, tréguas, guerras frias), as quais não necessariamente podem ser

¹¹ No original: “to impose our will on the enemy is its object” (CLAUSEWITZ, 1989, p. 75).

colocadas em um dos lados da dicotomia guerra/paz¹² (MEI, 2018). Nesse sentido, muitas vezes, faz-se necessário – como forma de traçar uma linha empírica – usar linhas de cortes (arbitrários, sem dúvida), mas relevantes para as organizações esquemáticas e para possibilitar a realização de estudos na área; como no caso da determinação de um mínimo de vítimas fatais (como 1.000, por exemplo) para a utilização do status de guerra ou a noção de presença, em ambos os lados do embate, de forças organizadas e equipadas de modo a ter capacidade de combate (PROENÇA, 2002). As delimitações usadas também têm sua importância política uma vez que frequentemente não é

politicamente oportuno chamar uma crise de guerra; ou uma operação de contra-guerrilha de guerra; ou o abalroamento de um navio pesqueiro estrangeiro em algum lugar do Círculo Ártico de guerra; ou a reintegração de posse de um arquipélago no Atlântico Sul de guerra. Pode até ocorrer que não seja politicamente útil recorrer aos mecanismos jurídicos associados à formalização de tais ocorrências como guerras. Mas existe a ambição de modificar o comportamento de outrem pelo ato de força. Em essência, todas essas instâncias são atos de força que buscam compelir outros à nossa vontade. Rigorosamente, elas são guerras (PROENÇA, 2002, p 159).

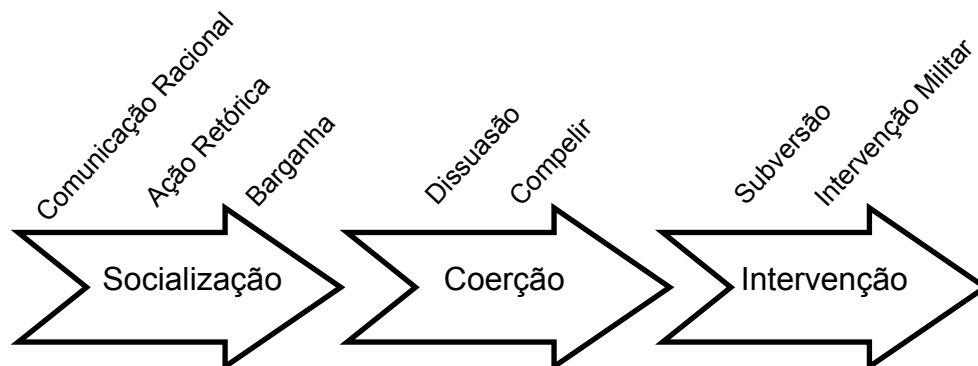
Assim, outra proposição significativamente usada para classificar-se a guerra é a de que ela necessariamente seria um ato "unilateral (ao invés de multilateral), guiado por interesses egoístas [...] ou por desígnios agressivos [...] ou ainda associado a agendas políticas que não são julgadas aceitáveis" (PROENÇA, 2002, p. 151). Estas especificações têm especial importância quando se discute a linha tênue que divide conflitos que contam com operações de pacificação e as guerras propriamente ditas. Assim, neste trabalho se emprega o entendimento de que as ferramentas de política externa variam desde diplomacia até uso de força militar, ou nas palavras de Joseph Nye (2004, p. 5), de "poder brando" (*soft power*) a "poder duro" (*hard power*). Dentro destes dois "polos", podemos enumerar por volta de 7 tipos de ações (passíveis de subdivisão) que podem ser agrupadas em três categorias: (i) Socialização, voltada para

¹² Esse entendimento é disputado na literatura, não sendo, portanto, um consenso. Segundo Proença, por exemplo, "não existe [...] espectro de conflitos — existe guerra ou paz" (2002, p. 151).

a manutenção ou modificação de ideias baseada em negociações/diálogo, diplomacia, etc; (ii) Coerção, voltada para a manutenção ou modificação de interesses ou do cálculo feito em relação a eles, mas sem de fato intervir no território estrangeiro; (iii) Intervenção, voltada para a manutenção ou modificação das estruturas políticas domésticas de outro Estado (MORIN; PAQUIN, 2018).

Destaca-se que, como em todos modelos teóricos de classificação de “tipos ideias”, na realidade estas ferramentas descritas não são usadas de forma separada, isolada e em uma ordem determinada. Na verdade, um governo utiliza-se de tantas quanto forem vistas como necessárias ou úteis em cada situação. A figura abaixo ilustra a categorização feita por Morin e Paquin (2018).

FIGURA 1 - INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EXTERNA



Fonte: Traduzida pela autora com base em Morin e Paquin (2018, p. 32).

A terceira categoria, denominada “intervenções”, abarca todos os tipos de incursões em questões domésticas de um Estado por um terceiro com o objetivo de realizar alguma alteração interna estrutural, sendo possível distinguir dentre essas, intervenções políticas e intervenções militares, por exemplo (MORIN; PAQUIN, 2018). Ainda que a divisão mostrada acima não seja um consenso, uma vez que existem outras formas de agrupar e denominar essa vasta gama de possíveis ações dos Estados nos âmbitos de suas políticas externas, ela é válida para ilustrar as diversas atitudes que ocorrem por parte de um Estado em relação ao outro e que não chegam ao nível de intervenção externa. A figura elucida também a vasta quantidade de ações

que se encontram no âmbito “intervenção externa” mas que não entram no escopo de análise deste trabalho, uma vez que a presente pesquisa está voltada a “intervenções militares externas abertas”, que serão explicitadas mais claramente abaixo.

Cabe, antes de apresentar as intervenções militares externas abertas, esclarecer que Intervenções Políticas são feitas com o objetivo de

subverter através do suporte a grupos dissidentes ou estabilizar através do suporte a um (fraco) poder governante. Dessa maneira, os Estados Unidos [por exemplo] fornecem recursos financeiros, materiais e treinamentos para diversos poderes políticos externos que se declaram simpáticos a democracia liberal¹³ (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 37).

Em resumo, trata-se do financiamento de tentativas e grupos para levar a um resultado específico, abertamente ou secretamente. Isso não é objeto desse trabalho.

A obra então, coloca intervenções militares dentro do espectro de instrumentos de política externa. As intervenções militares, por sua vez, são entendidas como uma intervenção que incorre no uso da força em um território externo, não necessariamente resultando em guerra (MORIN, PAQUIN, 2018).

Já Hammarström e Heldt (2002) adotam um entendimento em que uma intervenção militar é um combate direto realizado em um território estrangeiro ao do ator realizador, por forças militares regulares do Estado. Esse combate pode consistir em ações de baixa intensidade, como pequenas unidades de ataque ou bombardeamentos aéreos, ou de alta intensidade, como ocupação de um território. Uma definição alternativa, que está ligada às teorias liberalistas de RI, por exemplo, é a de que a Intervenção poderia ser considerada como "um ato intrinsecamente hostil envolvendo o uso da força fora da área limite das fronteiras nacionais do Estado que a está utilizando"¹⁴ (WILLIAMS, 2013, p. 41).

¹³ No original: "subversion by supporting dissident groups, or stabilization by supporting a weak ruling power. In this way, the United States [for exemple] provides finance, material and training to diverse foreign political powers that are sympathetic to liberal democracy" (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 37).

¹⁴ No original: "intervention could also be considered an intrinsically hostile act involving the use of force outside of one's borders" (WILLIAMS, 2013, p. 41).

O uso da força, por sua vez, deve ser diferenciado de violência; embora ambos impliquem o “uso de ação ou constrangimento físico [ou], em termos mais gerais, uma transmissão orientada de energia”, no contexto da sociedade, a palavra violência implica que o emprego dessa energia orientada se dá sem a “sanção de autoridade competente – [caracterizando-se] como ilegal ou ilegítimo, ou de forma descontrolada”. A utilização do termo uso da força, por outro lado, está ligada a noção contrária, ou seja, de aprovação da autoridade responsável e, justamente por isso, “esse uso está sujeito a limitações (em termos de sua conveniência ou racionalidade)” (PROENÇA, 2002, p. 149).

Ressalta-se que, nas relações internacionais, já pode ser considerado como uso da força a presença de apenas a ameaça de sua realização, mesmo sem a materialização do ato em si,

na medida em que esteja associada a um potencial tangível. Isto é, uma ameaça vazia de possibilidade de materialização, seja por ausência de capacidade concreta (não se tem meios), seja por ausência de credibilidade (não se crê que o meio, mesmo que disponível, venha a ser usado) é apenas um blefe. O uso de ameaças é um exemplo de uso de força na medida em que possa, de fato, alterar comportamentos. (PROENÇA, 2002, p. 150).

Já Blechman e Kaplan (1978, p. 515) definem o uso da força como “o uso das forças armadas para proteger o interesse do Estado no exterior e assegurar diversos objetivos de política externa”¹⁵. A importância de mencionar este conceito de uso da força se deve ao fato de que para vários autores, como Pickering (1999), a utilização mais tangível das forças militares para conquistar objetivos políticos é vista quando as forças nacionais são empregadas para além de suas fronteiras nacionais, assim estabelecendo uma equivalência entre o conceito de “uso da força” e o de “intervenção militar”. Segundo o autor, uma intervenção militar externa é, mais precisamente, “o movimento de tropas ou forças atravessando fronteiras ou o uso de forças já presentes

15 No original: “The use of... armed forces to protect [the state's] interests abroad and to secure various foreign policy objectives” (BLECHMAN; KAPLAN, 1978, p. 515).

em um país estrangeiro buscando atingir objetivos econômicos ou políticos”¹⁶ (PEARSON; BAUMANN, 1988, p. 174). De forma simplificada: é o uso proposital de forças militares nacionais dentro do território de outros Estados soberanos.

Dessa forma, força é o uso das capacidades militares de modo a ameaçar ou hostilizar outro Estado – ou, como coloca Clausewitz (1989), é o meio pelo qual se trava guerra –, enquanto a intervenção militar é a materialização concreta dessa força. Ela pode ser realizada de forma multilateral (em que o ato é compartilhado por mais de um Estado) ou com assistência de outros Estados ou organismos internacionais (PICKERING, 1999).

Em inglês, alguns autores optam por utilizar a denominação “uso interventor da força” quando se referem ao cruzamento organizado de fronteiras por unidades militares. O principal motivo por trás desta utilização é evitar a confusão com o termo “intervenção” – que possui uma conceituação mais ampla, normalmente abarcando outros tipos de intervenções de um Estado nas questões diretas de outro, mesmo que apenas através de meios diplomáticos, políticos ou econômicos e não diretamente militares (PICKERING, 1999).

Intervenções militares abertas usadas como instrumentos políticos podem ou não resultar em altos níveis de violência, inclusive possuindo um grande potencial de se tornarem guerras. De acordo com Tillema (1994), embora a guerra não necessariamente seja uma consequência de uma intervenção militar aberta, esta acaba sempre sendo uma guerra em potencial. Nesse sentido, o desenrolar do conflito é diretamente dependente da resposta que o Estado onde ocorre a intervenção dará.

Particular atenção é dada à nomenclatura “aberta” (ou, em inglês, “*overt*”), especialmente usada para a diferenciação e classificação das intervenções durante o período da Guerra Fria – em que a divisão era comumente feita entre aberta (*overt*) e encoberta (*covert*) (RECCHIA; WELSH, 2013). Mesmo que atualmente ainda existam

¹⁶ No original: “movement of troops or forces to cross borders or the employment of forces already based in a foreign country in pursuit of political or economic objectives” (PEARSON; BAUMANN, 1988, p. 174).

ambos os tipos de atuação¹⁷, neste trabalho, foca-se apenas em intervenções abertas; por isso, quando o termo intervenção militar for mencionado, pressupõe-se que se esteja trabalhando com as abertas, a menos que se comunique o contrário.

Para Tillema (1994, p. 251), uma “intervenção militar aberta corresponde a operações militares prontas para o combate, realizadas abertamente pelas forças militares regulares de um Estado dentro de um território estrangeiro específico”¹⁸. A noção de “pronta para o combate” (*Combat-readiness*) implica que, independentemente do surgimento de qualquer tipo de resistência que possa prejudicar a efetivação dos objetivos da intervenção, as forças interventoras, já no início da operação, estão preparadas para imediatamente prestar combate. Essa prontidão está relacionada diretamente às “regras de engajamento – que são as ordens dadas aos comandantes da operação em campo que delimitam como, onde, de que forma e contra quem armas podem ser usadas sem um novo direcionamento de alguma posição mais alta na hierarquia”¹⁹ (TILLEMA, 1994, p. 251).

Dessa forma, as intervenções militares podem se traduzir em diferentes tipos de operações de pronto engajamento. Um deles é o emprego das unidades convencionais de combate terrestre, exemplificadas por operações de patrulha, manobra ofensiva, repressão de distúrbios, apreensão armada de território ou, ainda, batalha. Outro tipo seria o das operações classificadas como de “baixa intensidade”, tipicamente envolvendo um baixo contingente operacional e facilitadas pelas novas tecnologias, como ataques aéreos, artilharia e foguetes terrestres e bombardeio naval (TILLEMA, 1994). Essas opções não são mutuamente excludentes, uma vez que

¹⁷ Com os avanços tecnológicos dos meios de comunicação e dos instrumentos de combate, está cada vez mais difícil esconder a participação ou a realização de uma operação militar encoberta; o que não significa sua completa extinção, uma vez que hoje ainda existem as intervenções e guerra encobertas (chamadas atualmente de “Guerras Híbridas”). Entende-se que quanto maior o nível de tensão e disputa entre as potências em relação umas às outras, maior é a chance desse tipo de mecanismo ser usado.

¹⁸ No original: “Overt military intervention represents combat-ready military operations openly undertaken by a state’s regular military forces within a specific foreign territory” (TILLEMA, 1994, p. 251).

¹⁹ No original: “rules of engagement – orders distributed to field commanders describing when, where, how and against whom weapons may be employed without further directive from higher command” (TILLEMA, 1994, p. 251).

Uma intervenção militar aberta pode incluir várias operações militares no mesmo local. Comandos aéreo, de artilharia e outros podem se reforçar mutuamente e frequentemente apoiar manobras em terra. Além disso, a ação militar explícita raramente é literalmente contínua: as aeronaves retornam à base após uma missão; as unidades terrestres muitas vezes se retiram para se reagrupar após uma batalha. Várias operações táticas estrategicamente relacionadas podem constituir um único empreendimento, mesmo que a ação explícita seja esporádica ou envolva diferentes unidades militares (TILLEMA, 1994, p. 252).

Ademais, o tamanho e as consequências das intervenções não são centrais para sua classificação como tal, uma vez que algumas "persistem por anos; outras acabam em um momento. A maioria começa pequeno e continua assim; algumas poucas crescem para incluir vastos exércitos. Algumas sustentam numerosas baixas; outras [...] não"²⁰ (TILLEMA, 1994, p. 252). Além disso, certas intervenções possuem impactos importantes para os atores envolvidos e outras acabam sendo apenas um detalhe em uma longa lista de eventos traumáticos²¹. Embora tais características não interfiram na definição de uma intervenção militar enquanto tal, pode ser interessante separá-las de acordo com alguns critérios que permitam melhor organizá-las. Segundo Tillema (1994), muitos estudos da área usam a regra de juntar todas as operações militares, como sendo parte de uma única intervenção, que tenham: (i) alguma relação entre si; (ii) sido realizadas em um mesmo território externo, pelo mesmo autor; e, (iii) um período de intervalo, entre si, de no máximo 6 meses.

Intervenções nesses parâmetros são feitas por forças militares regulares, as quais, hoje, são quase que universalmente controladas por Estados Nacionais. Dessa forma, enquanto atualmente se considera os Estados como sendo os únicos atores capazes de realizar intervenções militares como definidas nesta pesquisa, seus alvos não necessariamente são atores estatais, embora suas ações ocorram em territórios legalmente pertencentes a um Estado Nacional (TILLEMA, 1994).

²⁰ No original: "persist for years; others are over in a moment. Most begin small and remain so; a few grow to include vast armies. Some sustain numerous casualties; others are largely bloodless" (TILLEMA, 1994, p. 252).

²¹ Cabe destacar que não é a duração das intervenções que necessariamente vai determinar seu impacto e suas consequências (TILLEMA, 1994).

Apresentadas as principais ideias sobre as intervenções militares, cabe discutir os motivos pelos quais os líderes políticos recorrem a elas, sobretudo visto que, conforme a figura 1, há uma gama de possíveis ações a serem tomadas no âmbito da política externa. Essa discussão é especialmente relevante à luz do entendimento de que, em geral, líderes políticos seriam avessos a guerras ou conflitos abertos, preferindo recorrer à combinação dos vários outros instrumentos disponíveis, como a coerção e socialização, antes de intervirem. Especialmente tendo-se em vista que a cada passo que se avança em termos das gradações de ação propostas pela figura 1, aumenta-se o grau de comprometimento com a situação, tornando progressivamente mais difícil de se desengajar; nesses casos, é inclusive possível que a única alternativa que sobre, caso o instrumento escolhido falhe, é a de o líder ter que optar por um envolvimento ainda maior na situação – assim, muitas intervenções militares podem nascer como sendo consequências de outros esforços de política externa que falharam (MORIN; PAQUIN, 2018).

Todavia, em termo das motivações que levam um presidente a optar por uma intervenção militar, existe uma discussão na literatura de que haveria um aumento na propensão dos presidentes norte-americanos de iniciar novas ações militares em casos de surgimento de problemas econômicos internos ou em circunstâncias em que a popularidade de seu governo estivesse baixa – especialmente em momentos próximos do período eleitoral. Assim, as ações militares seriam um meio de, por um lado, distrair o público dos problemas internos e, por outro, criar um efeito patriótico de união em favor de uma causa comum. Porém, para Kavanagh *et al.* (2017), as corroborações destes pontos são bastante incertas, uma vez que, que a ocorrência de intervenções seria, na verdade, muito mais provável nos casos em que o presidente tivesse maior suporte interno e em que a economia doméstica também estivesse mais fortalecida.

Além disso, Dueck (2009) ressalta que normalmente há uma resistência por parte do público estadunidense em apoiar a perspectiva de conflitos *per se*, pois se entende que eles têm custos altos – tanto em termos materiais, quanto sociais ou ainda humanos (mesmo para o interventor). Assim, é necessário que se apresente uma razão forte que explicita à população o porquê de seu interesse estar em jogo a ponto de compensar o envolvimento norte-americano em determinada ação militar. Inclusive, o

autor faz questão de destacar que a união interna gerada artificialmente tende a durar pouco, justamente por ser altamente dependente do contexto; uma vez que a conjuntura se mostre propensa a trazer perdas para os EUA, o apoio a determinada ação tende a entrar em rápido declínio. Portanto, não seria lógico apostar sua estabilidade como governo em um tipo de ação que traria apenas possíveis, arriscados e passageiros ganhos políticos. Ainda assim, como mencionado anteriormente, a maioria das intervenções militares externas não levam a guerra, inclusive, muitas surgem não com a intenção de promover grandes enfrentamentos ou conquistas, mas buscando atingir objetivos menores como: demonstrar ou testar força, pressionar em negociações, aumentar o patriotismo doméstico ou, ainda, atingir alvos específicos (MORIN; PAQUIN, 2018).

O grau de transparência em relação aos motivos de uma intervenção são variáveis. Suas justificativas oficiais, por exemplo, podem se dar (e serem aceitas) em termos de objetivar a retirada de um governo hostil ou a realização de uma ação preemptiva de defesa. Um dos motivos para isso, seria o receio de, ao admitir abertamente as motivações mais autocentradas, a credibilidade do governo no âmbito doméstico ou internacional possa ser prejudicada (MORIN; PAQUIN, 2018). No entanto, apesar de as justificativas não necessariamente indicarem o motivo da intervenção em si, elas funcionam como bons indicativos em relação às normas que guiam uma sociedade ou que regem a comunidade internacional em determinado momento (dependendo do escopo a que são miradas). Nesse sentido, normalmente seu fator de justificação e legitimação está ligado, justamente, a sua capacidade de se conectar de forma efetiva com as normas aceitas pelos países que compõem o Sistema Internacional, uma vez que justificativas são julgadas com base na conjuntura em que se passam os acontecimentos e na moral vigente (KERTON-JOHNSON, 2011).

Em termos de classificação das intervenções militares, é possível dividi-las, em termos gerais, em ofensivas ou defensivas – de acordo com as condições nas quais foram iniciadas. Enquanto as intervenções tidas como defensivas são aquelas que ocorrem com o consentimento do governo local e buscam normalmente auxiliá-lo a lidar com disputas internas ou externas, as rotuladas como ofensivas, ao contrário, não possuem um aval, constituindo-se usualmente em ataques que objetivam alterar algum

ponto da realidade local (TILLEMA, 1994). A ideia de consentimento, entretanto, é controversa, uma vez que, sob certas condições de pressão, é possível questionar até que ponto essa permissão é confiável e quem teria de fato a autoridade moral e prática para concedê-la, sendo mais fácil assim detectar claramente apenas as situações em que há ausência total de consentimento (FRANCO, 2018; LIEBLICH, 2013). Por fim, embora nem toda intervenção culmine em uma guerra, "a probabilidade de guerras generalizadas, que geralmente são as mais destrutivas, aumenta principalmente em função de uma intervenção ofensiva" (TILLEMA, 1994, p. 253)²².

Uma terceira possível categoria para as intervenções seria a das chamadas intervenções humanitárias, que não necessariamente contam com o aval do governo local e que se diferenciam das militares em função de seu objetivo primário – nomeadamente, de auxiliar a população (ÁVILA; ROCHA, 2018). Deve-se notar que recentemente os propósitos humanitários tornaram-se centrais nas justificativas para intervenções militares, “refletindo um crescimento tanto na força das normas internacionais de direitos humanos quanto na vontade do Conselho de Segurança da ONU de considerar as crises humanitárias como sendo ameaças à paz e à segurança internacionais”²³ (RECCHIA; WELSH, 2013, p.1). O resultado disso é que, no jogo internacional atual, há diversos casos em que reivindicações humanitárias são colocadas à frente daquelas ligadas à soberania, no entanto, com a frequente condição de que essas intervenções possam ser autorizadas e realizadas de forma multilateral.

Contudo, a reconstrução da Sociedade Internacional após a Segunda Guerra se deu com base na soberania dos Estados Nacionais, no princípio da não-intervenção em assuntos internos e o não uso da força. Assim, as intervenções por razões humanitárias são um assunto bastante controverso das Relações Internacionais, uma vez que esse tipo de ação vai, em princípio, contra as normas internacionais de não-intervenção – exceto em casos de auto-defesa ou em ações coletivas autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU, seguindo a ideia de possível ameaça à paz e a segurança

²² No original: "The probability of wide-spread wars, which are usually the most destructive, increases primarily as a function of offensive intervention" (TILLEMA, 1994, p. 253).

²³ No original: "reflecting a growth in both the potency of international human rights norms and the willingness of the United Nations Security Council to consider humanitarian crises as threats to international peace and security" (RECCHIA; WELSH, 2013, p. 1).

internacionais. Essa exceção é justamente a chave da controvérsia, tendo-se em vista que as ações humanitárias são constantemente apontadas como importantes para a manutenção da paz global. No entanto, não são todas as situações de crise humanitária que recebem o mesmo tratamento e atenção da Comunidade Internacional – casos de crises humanitárias como os da Líbia, da Região de Darfur no Sudão e do conflito no Nordeste de Uganda foram tratados de maneiras bastantes distintas pelos órgãos internacionais (BELLAMY; WHEELER, 2014; BINDER, 2015).

Os defensores desse tipo de intervenção usam como base, em geral, a doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P) – segundo a qual a Comunidade Internacional tem o dever de auxiliar populações afetadas por violações graves de direitos humanos que configurem genocídio, crime contra a humanidade, limpeza étnica ou crime de guerra (BELLAMY; WHEELER, 2014). Ela foi formalmente adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2005 durante a Cúpula Mundial²⁴ com o apoio dos Estados Unidos, ainda que atualmente seu posicionamento em relação a doutrina seja ambíguo, dadas as críticas feitas pelo país ao texto final da resolução e ao pouco uso – por parte de sua delegação – deste princípio em seus posicionamentos oficiais (MATIJASCIC, 2018; OLMEDO; QUAGLIA, 2013).

Uma vez que, tradicionalmente, haveria uma oposição entre os conceitos “soberania” e “intervenção” – dado que a realização da segunda implicaria necessariamente em uma quebra/violação da primeira –, a Doutrina R2P surgiu como uma forma de propor nuances a essa contraposição de absolutos. Ela inclusive propõe momentos em que permitiria a sua aplicação e, conseqüentemente, uma intervenção no país, sem o aval de seu governo, em casos que este fosse apontado como responsável pelas violações graves de direitos humanos que levaram à realização da intervenção. Assim, a questão da permissão de uma intervenção por parte do governo local perdeu um pouco de sua centralidade na controvérsia acerca das ações de uso da força externamente. Até então, a posição mais comum era a de se debater sobre se seria ou não possível que um governo concedesse permissão para uma intervenção – já que a

²⁴ A Cúpula Mundial de 2005 ocorreu entre 14 e 15 de setembro na cidade de Nova York e contou com a participação dos então 191 membros da Organização das Nações Unidas; seu principal objetivo era o acompanhamento e discussão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – elaborados na Declaração do Milênio de 2000.

soberania estatal pode ser vista como inerente a um estado e não pertencente a um governo (FRANCO 2018).

Dessa forma, a R2P foi resultante de uma série de discussões que contrapõem a legalidade dessas ações de violação da soberania à responsabilidade moral da Sociedade Internacional pelas populações do mundo. Posturas críticas, como a do Brasil, se devem ao receio de que as intervenções humanitárias possam ser usadas como ferramentas para burlar a soberania de um Estado, buscando-se atingir fins políticos. Esse receio se baseia no entendimento de quão tênue é a linha entre intervenções humanitárias e intervenções militares se utilizando de justificativas humanitárias. Dentre as diferenciações que deveriam existir estão os fatos de que a primeira (i) não poderia ser unilateral, enquanto a intervenção militar muitas vezes o é; (ii) pressupõe imparcialidade na atuação dos interventores; e (iii) as consequências da ação deveriam ser majoritariamente positivas, ou seja, a intervenção não poderia piorar a situação para a população afetada (BELLAMY; WHEELER, 2014; MATIJASCIC, 2018).

Cabe o esclarecimento de que as intervenções nunca são “puras”, podendo frequentemente ter mais de um motivo para sua realização; inclusive por isto que a literatura sobre o tema tende a rotular a ação com base no objetivo que predomine – no caso das humanitárias seria a preservação dos direitos humanos²⁵ (FRANCO 2018). Contudo, mesmo com propósitos ditos benéficos ou humanitários, toda intervenção militar “sempre carrega consigo o potencial para acarretar ainda mais mortes e destruição”²⁶ (RECCHIA; WELSH, 2013, p. 2). Neste sentido, cabe tratar do tema da legitimidade das intervenções, o qual sofre direto impacto dos resultados dessa controvérsia exposta acima. Legitimidade é entendida por Finnemore (2004) como a existência de razões “persuasivas”, ou seja, aceitáveis pela maioria, de o porque uma ação, regra, ordem política ou operação está correta e apropriada. A sua determinação se daria dependendo de: (i) quem é o sujeito em julgamento; (ii) qual o grupo ou

²⁵ Destaca-se que a prática de intervenções humanitárias não é “nova”, contudo, as maiores mudanças ocorridas nos últimos cinquenta anos em relação a este conceito estão relacionadas a quem se qualificaria como “ser humano pleno” merecedor da proteção (FINNEMORE, 2004).

²⁶ No original: “always carries with it the potential for further death and destruction” (RECCHIA; WELSH, 2013, p. 2).

audiência que realizará essa análise; (iii) quais as regras que estão baseando a ação; e, (iv) qual a importância que o sujeito em julgamento confere a comunidade internacional e a noção de legitimidade no meio internacional (FRANCO, 2018).

Neste sentido, a ideia de legitimidade aqui abordada está ligada ao âmbito internacional, sendo, portanto, dependente diretamente das esferas regionais e globais de opinião dos Estados e Organizações presentes. Assim, enquanto o uso da força é entendido como um meio para atingir-se determinado objetivo, a legitimidade no âmbito internacional seria a forma pelo qual a força seria vista como meio legítimo para alcançar o objetivo almejado, servindo como um aval e/ou aprovação para a ação em questão. Neste sentido, destaca-se que a legitimidade no âmbito interno e a legitimidade no âmbito externo são inerentemente distintas na medida em que no âmbito doméstico existe uma autoridade suprema que tem o poder de sancionar e fazer cumprir de forma (quase) absoluta as normas e regras da sociedade, o que não se replica para o Sistema Internacional (FRANCO, 2018).

Em um cenário de pleno funcionamento das normas internacionais, a legitimidade da força só se daria em dois contextos específicos (uso para propósitos defensivos ou humanitários) e invariavelmente como um último recurso. Porém, empiricamente, há instâncias em que a autorização do Conselho de Segurança da ONU baseada no princípio amplo de manutenção da paz e segurança internacionais é o suficiente para fornecer um verniz de legalidade à operação, especialmente quando o seu ator é algum Estado contra o qual a maioria da Comunidade Internacional não quer se indispor²⁷ (FRANCO, 2018).

Neste sentido, normas internacionais e alianças têm um peso nestas decisões. Aponta-se, por exemplo, que intervenções multilaterais tendem a ser vistas dentro da Comunidade das Nações como sendo mais legítimas, justamente por contarem com um maior número de atores – de forma que os países, mesmo os EUA, frequentemente acabam se juntando ou criando coalizões para atuar em situações que de outra forma não seria possível atuarem ou então para atuarem de forma mais confortável

²⁷ Neste sentido, Meyer (2018) coloca justamente que ainda que existam situações em que ainda que os países da Europa e Ásia aliados dos Estados Unidos não concordem com alguma ação de intervenção estadunidense, sua dependência de Washington nos âmbitos securitários e econômicos, pode levá-los a não se posicionar de forma abertamente contrária e crítica.

(KAVANAGH *et al.*, 2017). Ainda assim, uma vez que militarmente a superioridade estadunidense siga sendo praticamente absoluta, o país segue com a opção, escolhida em certas ocasiões, de utilizar-se de forças militares unilaterais (MAYER, 2018).

Outro fator que interfere no conceito de legitimidade internacional é a existência de ameaças percebidas como sistêmicas, tal como fazia-se durante a Guerra Fria, em que as duas superpotências se apoiavam nas disputas político-ideológicas para justificar suas condutas. Contudo, estas ameaças aceitas como “sistêmicas”, ou seja, que afetariam o sistema como um todo, são menos comuns no período pós Guerra Fria. O surgimento do Estado Islâmico²⁸ e o crescimento da China podem ser vistos, por exemplo, como servindo de motivadores públicos contemporâneos para as ações dos EUA (KAVANAGH *et al.*, 2017).

2.2. AS INTERVENÇÕES DOS ESTADOS UNIDOS

Como já mencionado, os Estados Unidos intervieram em diversos países, em diversas instâncias, promovendo ações que variaram desde intervenções políticas até a utilização direta de suas forças armadas. Suas motivações pertencem a uma vasta gama de questões, podendo englobar desde razões geopolíticas, econômicas, humanitárias, ou, até mesmo, punitivas, dentre outras (MAYER, 2018). Assim, ao longo dos últimos 100 anos, os EUA se envolveram em diversos conflitos ao redor do globo, variando de grande a pequena escala, e exercendo missões que se caracterizavam como operações de paz, auxílio humanitário, guerras convencionais, dentre outras. Mesmo após a Guerra Fria, em que se percebeu uma tendência geral de diminuição da incidência de conflitos entre Estados e dentro deles, a frequência de intervenções militares externas dos EUA (o objeto deste trabalho) aumentou, atingindo seu ápice por volta de 2005 e mantendo-se em níveis elevados até o presente (KAVANAGH *et al.*, 2017). Este aumento da frequência foi acompanhado por um aumento geral do número de interferências do centro global na periferia – o que pode, segundo Pickering (1999),

²⁸ Grupo armado ligado a ideais do extremismo islã e atuante primordialmente na região do Oriente Médio, em especial no Iraque e na Síria. Em junho de 2014 o grupo adotou o nome de Estado Islâmico, o qual segue sendo uma de suas denominações mais conhecidas, ainda que não a única (NAPOLEONI, 2015).

ser analisado de forma positiva caso se assuma que a razão deste aumento esteja centrado na intenção do centro em ajudar os novos atores que emergiram após o fim da Guerra Fria e suas populações com suas dificuldades securitárias e organizacionais. O fato é que, em uma comparação internacional, apesar das mudanças de conjuntura, os Estados Unidos mantiveram-se como o país que mais intervém, seguido pela França e Grã-Bretanha (KEGLEY; HERMANN, 1995).

Muitas destas intervenções possuem benefícios de longo prazo questionáveis (MAYER 2018); a intervenção no Afeganistão é um exemplo disso, uma vez que ela inicialmente não foi planejada para culminar em uma presença de longa-duração – tendo nascido essencialmente do desejo de responder aos atentados do 11 de setembro. Assim, depois de quase 20 anos de presença no país, os Estados Unidos seguem com um contingente militar ativo e sem uma estratégia clara de saída definitiva, situação causada em parte pela própria falta de objetivos claros quando iniciou-se a ação (BERT, 2011; CFR, 2021; TORREON; PLAGAKIS, 2020). Em contraposição, pode-se citar como exemplos positivos, segundo Mayer (2018), a Guerra do Golfo de 1991 – que teve como principal conquista a retirada do Iraque do território do Kuwait – e a intervenção nos conflitos nos Balcãs nos anos 1990. Ambos exemplos de ações estrategicamente significativas em termos de tamanho e qualidade de ação e bem sucedidos em seus objetivos (sic).

Justamente porque nem todas as ocasiões de emprego de tropas estadunidenses no exterior têm o mesmo peso ou importância, a realização de uma análise qualitativa torna-se mais difícil. Algumas instâncias de empregos de tropas no exterior se limitaram a ações pontuais de resgate de nacionais ou funcionários do corpo diplomático em casos de conflitos externos, já outras, constituíram-se em guerras de fato (PICKERING, 1999). Optou-se por fazer uma seleção dentre as intervenções apresentadas, escolhendo aquelas que fossem consideradas de médio ou grande porte – ou seja, que tivessem impactos na política do país onde ocorreram e não fossem incursões pontuais. Excluiu-se, também, aquelas ações que ocorreram mediante acordo e/ou demanda do Estado “alvo”, as que tinham propósito puramente humanitário, as que eram pequenas participações estadunidenses dentro de uma operação maior da ONU e as que centravam-se somente na proteção de pessoal norte-americano ou suas embaixadas.

Assim, chegou-se a uma lista de 10 intervenções para análise neste trabalho. Estas possuem algumas características importantes em comum: (i) todas se tratam de operações militares com empregos de tropas em terreno; (ii) ocorreram em países classificados pelos Estados Unidos sob o *status* de não-democráticos; (iii) tiveram uma duração mínima de 1 mês em sua fase de combate e de 1 ano de operação como um todo; (iv) impactaram de forma significativa na política interna do país alvo; e, (v) foram todas realizadas em umas das seguintes modalidades (a) unicamente pelos EUA, (b) em uma conformação de coalizão internacional sob a liderança norte-americana, ou (c) sob o escopo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – uma aliança militar multinacional organizada no formato de uma organização político militar intergovernamental criada em 1949 e cujo principal líder e financiador são os EUA (AQUINO; EVEDOVE, 2018).

Na prática, a seleção de quais seriam as intervenções analisadas no trabalho se deu através, primeiramente, da leitura de um dos documentos oficiais do Congresso – frequentemente tido como referência de fonte primária neste campo. O documento se chama "*Lista de empregos externos notáveis das Forças Armadas estadunidenses*"²⁹ e possui publicação anual. A versão usada cobre o período que vai desde 1798 até janeiro de 2020. Exatamente como diz o nome, neste documento estão listadas todas as instâncias em que foi feito o uso das Forças Armadas dos Estados Unidos em territórios exteriores ao seu, seja em situações de conflito militar ou não. Em termos organizacionais, as ocorrências estão listadas por envios de tropas (centrando-se principalmente na notificação oficial do Presidente ao Congresso em relação a cada mobilização) e estão ordenados por mês e ano de ocorrência. As ações não estão detalhadas, tendo sido adotado um modelo de relatório que somente as cita brevemente (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Destaca-se que os Estados Unidos realizaram, formalmente, apenas 11 declarações de guerra contra Nações estrangeiras. Este número, no entanto, não corresponde a atuações em 11 guerras distintas, mas a 5: (i) a guerra contra a Grã-Bretanha em 1812; (ii) a guerra contra o México em 1846; (iii) a guerra contra a Espanha em 1898; (iv) a Primeira Guerra Mundial (que contou com declarações de

²⁹ No original "*Listing of Notable Deployments of U.S. Military Forces Overseas*".

guerra contra a Alemanha e, separadamente, contra o Império Austro-Húngaro, ambas em 1917); e (v) a Segunda Guerra Mundial (com declarações distintas e separadas contra cada oponente – o Japão, Alemanha e Itália em 1941 e a Bulgária, Hungria e Romênia em 1942).

Ainda assim, alguns conflitos nos quais o país se engajou militarmente também podem ser considerados como guerras, neste caso não declaradas de maneira formal; dentre estas, as que ocorreram após o fim da Guerra Fria são: (i) a Guerra do Golfo de 1991; (ii) a “Guerra ao Terror” em 2001 (pautada por ações contra terroristas após o 11 de setembro); e, (iii) a Guerra do Iraque em 2003. O engajamento nestes conflitos recebeu aprovação do Congresso, porém não a nível de constituir-se um aval para realização de uma guerra nos termos formais tradicionais. Recentemente, outros envios significativos de tropas se deram, por outro lado, dentro do escopo de ações multilaterais ligadas à ONU ou à OTAN, ou então, na forma de operações encobertas e exercícios militares – os quais não foram incluídos na lista do documento em questão (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Dentre as instâncias incluídas no documento, por outro lado, há uma grande variação em termos de status legal, tamanho da operação, duração, objetos e significância política. No período analisado neste trabalho, há um total de 173 despachos listados. Contudo, eles estão aglomeradas por mobilização, o que significa que, especialmente após o início do período da Guerra ao Terror, o que foi registrado como uma única mobilização na tabela, na verdade, muitas vezes, se trata de um aglomerado de envio de tropas para vários países diferentes – incluídos todos em uma mesma comunicação ao Congresso e, frequentemente, dentro do guarda-chuva de atuação em uma mesma operação.

Assim, o primeiro movimento feito nesta etapa da pesquisa foi o de organizar as ações por país e diferenciá-las por acontecimentos em cada território, já que, neste trabalho, foi feita a opção de separar as ocorrências por conflito; os quais, em geral, centram-se em um único Estado-Nacional, ainda que com efeitos para os países vizinhos, inclusive, incluindo-os em alguns casos dentro do teatro de operações do conflito, como no caso da Guerra do Golfo, por exemplo. Em seguida, juntou-se em uma mesma linha todos os anos de duração de um determinado acontecimento.

Por fim, eliminou-se aquelas mobilizações que não se encaixavam na definição central e objetivos do trabalho. Dentre os principais motivos de eliminação estão: (i) as mobilizações menores ligadas ao combate de ameaças terroristas não estatais, muitas vezes feitas em conjunto com o país em cujo o alvo se encontrava e centrados em regiões específicas de territórios; (ii) os auxílios humanitários após desastres ambientais (como furacões, tufões ou terremotos); (iii) as trocas rotineiras de forças semi-permanentes ou permanentes, ligadas a bases pré-estabelecidas ou então a ações iniciadas ainda dentro do âmbito da Guerra Fria (como é o caso da Coreia); (iv) os casos de ajuda ao combate à epidemia do ebola; (v) investigações requisitadas, como a da queda do avião Malaio; (vi) as tropas da OTAN (movimentação, exercícios e posicionamentos fronteiriços); (vii) as tropas de apoio a operações de paz da ONU já em andamento; (viii) a retirada de cidadãos estadunidenses de lugares de potencial conflito ou envio de forças de segurança de menor porte para atender a esses cidadãos em casos de instabilidade (tipo de ação geralmente centrado na proteção de pessoal das embaixadas); (ix) a Iniciativa Andina de Guerra contra as Drogas; (x) os bombardeios ou lançamentos de mísseis que constituíram-se em operações estritamente aéreas e de curto impacto ou duração (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Nesse sentido, se destaca especificamente os casos das seguintes intervenções: as intervenções no Mali, na Libéria, no Haiti em 2004, Serra Leoa no início dos anos 2000 e no Timor Leste, as quais se encaixam no caso vii (tropas de apoio fornecidas a operações de paz da ONU já em andamento) e por isso foram eliminadas. Ademais, a Libéria (em sua primeira fase do conflito), Serra Leoa e República Centro Africana (na década de 1990) se encaixam no caso viii (de a retirada de cidadãos estadunidenses ou envio de forças de segurança de menor porte) sendo, portanto, eliminadas. Por fim, os casos da Ruanda e da Albânia também foram eliminados, devido ao baixo nível de envolvimento do governo estadunidense (TORREON; PLAGAKIS, 2020; VON HIPPEL, 2004).

Desta forma, as intervenções que serão de fato analisadas neste trabalho, ao longo dos próximos capítulos, são as apresentadas na tabela abaixo. Suas colunas levam em conta, primeiramente, o lugar onde se deu o conflito (região do mundo e país). Em seguida, se explicita o tipo de intervenção que se entende ter sido feita pelas

EUA, com base no foco de sua ação, encaixando-as dentre as quatro categorias de análise: (i) aquelas em que o componente central é a remoção do governo em exercício no país alvo; (ii) aquelas em que o componente central é uma intervenção em uma Guerra Civil com objetivo de proteção de um grupo ou mais atingidos pelo conflito; (iii) as que visam não apenas uma mudança de governo, mas uma alteração mais profunda nas estruturas de poder daquele país, nomeadas, portanto, de “mudança de regime”; e, (iv) combater um grupo ou Estado que esteja presente no território de terceiros e que represente ameaça ao alvo e à segurança internacional (segundo a leitura estadunidense).

As categorias (i) e (iii) foram diferenciadas com base na ideia apresentado por Saunders (2009) de que existem, por um lado, estratégias de intervenção “não-transformativas”, as quais visam promover somente a troca do(s) líder(es) de forma a resolver alguma disputa civil interna ou tensão internacional, sem de fato promover mudanças institucionais domésticas no país alvo – este foi o caso, por exemplo, da Guerra do Golfo de 1991. Por outro lado, existem as estratégias interventoras chamadas de “transformativas” que visam ativamente determinar ou alterar substancialmente as instituições domésticas do país alvo (SAUNDERS, 2009).

Depois, tem-se, descritas por mês e ano, as datas de início e fim da parte da intervenção focada em combate, seguidas pela data final da presença estadunidense no país – ainda que sempre possa haver, através de algum acordo bilateral, por exemplo, algum tipo de presença residual de forças, mesmo após o encerramento total da intervenção. Por fim, tem-se a duração da operação como um todo – somando-se a parte focada em combates e a parte normalmente associada a uma operação ou missão que possui, em geral, uma maior ênfase nas questões de manutenção da ordem, reconstrução do país, estabilização de um novo governo, dentre outros objetivos dependendo do caso; essa duração está apresentada no formato de anos.

Tabela 1 - Intervenções Analisadas

Região	País	Foco da Intervenção	Início	Fim combates	Data final ³⁰	Duração (anos)
América Central e Caribe	Panamá	Remoção de governo	dez 1989	fev 1990	set 1994	4,7 anos
Oriente Médio	Iraque	Proteção do Kuwait	jan 1991	fev 1991	mar 2003	12,1
África Oriental (Oeste)	Somália	Intervenção na Guerra Civil Somali (1991-presente)	dez 1992	mai 1993	mar 1995	2,25
Europa	Bósnia	Intervenção na Guerra da Bósnia	abr 1993	dez 1995	nov 2004	11,6
América Central e Caribe	Haiti	Remoção de governo	set 1994	mar 1995	jun 1996	1,8
Europa	Kosovo	Intervenção na Guerra do Kosovo	mar 1999	jun 1999	jan 2021	21,8
Oriente Médio	Afeganistão	Mudança de regime	out 2001	dez 2014	jan 2021	19,3
Oriente Médio	Iraque	Mudança de regime	mar 2003	fev 2010	dez 2011	8,8
Norte da África (Grande Oriente Médio)	Líbia	Mudança de regime	mar 2011	out 2011	jan 2021 ³¹	9,8
Oriente Médio	Síria	Enfrentar Estado Islâmico	set 2014	jan 2021	-	6,4

Tendo como base as informações apresentadas acima, cabe adicionar uma breve descrição contextual referente a cada uma das intervenções selecionadas. Assim, abaixo há uma exposição das circunstâncias de cada intervenção, das principais

³⁰ Como algumas das intervenções ainda estavam ativas no momento de construção desta tabela, optou-se por usar a data de janeiro de 2021, para marcar aquelas que ainda não foram encerradas.

³¹ Essa data é controversa, uma vez que em 2014 houve um movimento de desengajamento dos Estados Unidos em relação a Líbia e retirada das suas tropas do território líbio em razão do aumento das instabilidades, no entanto, eles seguiram realizando operações no conflito.

decisões tomadas ao longo dela e, dentro do possível, dos resultados e consequências imediatas que surgiram.

1. *Intervenção no Panamá* – Em 20 de dezembro de 1989 teve início a “Operação Causa Justa” (*Operation Just Cause*), codinome dado a operação de invasão estadunidense ao Panamá com objetivo oficial de proteger as vidas dos mais de 35.000 cidadãos norte-americanos presentes naquele país e de levar o então Presidente panamenho, General Manuel Noriega³², a responder legalmente por seus atos (TORREON; PLAGAKIS, 2020). Outros motivos frequentemente atribuídos a esta ação foram de assegurar a proteção do Canal do Panamá e das propriedades estadunidenses naquele país, restaurar a democracia e ajudar no combate ao tráfico de drogas. Neste sentido, destaca-se que o Panamá tem valor estratégico para os EUA, tanto por sua proximidade física (localizando-se em seu entorno estratégico), quanto pela existência do Canal do Panamá, uma importante rota para o transporte de bens (FINNEMORE, 2004).

A invasão foi antecedida por uma escalada da tensão entre os dois países, incluindo a imposição de sanções dos Estados Unidos sobre o Panamá e a declaração de Noriega, em 15 de dezembro de 1989, de que o Panamá se encontrava em “Estado de Guerra” – devido às ações agressivas recentes dos Estados Unidos. Neste sentido, destaca-se que, entre 1988 e 1989, houve pelo menos duas tentativas de golpe contra o Gen. Noriega – das quais os EUA estavam cientes e possivelmente ofereceram apoio (VON HIPPEL, 2004). Além disso, em sua campanha para presidência em 1988, George Bush já expressava preocupações relacionadas ao país, destacando que o Canal do Panamá deveria permanecer livre para passagem em concordância com os termos do Tratado Torrijos-Carter, que regia a administração do Canal (REPUBLICAN PARTY, 1988). Ademais, em junho de 1986, uma série de acusações contra Noriega por tráfico de drogas e venda de armas ganharam repercussão nacional nos EUA e, em 1988, dois jures populares a nível federal declararam Noriega culpado destas mesmas acusações – ampliando as proporções do escândalo, especialmente tendo em vista o

³² General Manuel Noriega governou o Panamá entre 1983 e o início de 1990, período em que o regime do país era uma ditadura militar. Ainda assim, antes mesmo de Noriega assumir o poder, o país já não era uma democracia, tendo sido governado por vários anos pelo Coronel Omar Torrijos na década de 1970. No início da década de 1980 houve diversas tentativas de transicionar o regime para uma democracia, as quais falharam (VON HIPPEL, 2004).

apoio anteriormente dado pelos EUA ao governo de Noriega. Assim, depreende-se que um motivo adicional para a ação de Bush é a preservação da legitimidade do seu governo e de sua plataforma anti-drogas, política herdada do governo Reagan-Bush (VON HIPPEL, 2004).

Em 11 de maio de 1989, Bush Pai ordenou que o contingente militar dos Estados Unidos presente naquela área (então composto por 11.000 homens) fosse reforçado por aproximadamente 1.900 homens (movimentação nomeada de Operação Nimrod Dancer)³³. Esta ordem respondia ao descumprimento, pelo General Noriega, dos resultados das eleições civis panamenhas realizadas em 07 de maio de 1989 e que haviam dado vitória à oposição do então presidente (VON HIPPEL, 2004; TORREON; PLAGAKIS, 2020). Em 21 de dezembro, um dia depois do início da operação principal (Operação Causa Justa), Bush avisou o Congresso acerca de seus encaminhamentos. Em 7 de fevereiro de 1990, a Câmara dos Deputados aprovou com folga as ações do Presidente (tendo registrado 389 votos a favor e 26 contra).

No âmbito externo, a base legal adotada pelo governo foi o argumento da auto-defesa previsto no Artigo 51 da Carta da ONU e no Artigo 21 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Contudo, em 29 de dezembro de 1989 a Assembleia Geral da ONU aprovou uma resolução (com 75 votos a 20) condenando a invasão e exigindo a retirada das tropas estadunidenses. No âmbito do Conselho de Segurança, chegou a haver a votação de uma resolução em termos similares à aprovada na AGNU, porém esta foi vetada por França, EUA e Reino Unido. A OEA, por sua vez, também declarou sua oposição quase consensual às ações dos EUA (dos 21 membros do período, apenas Estados Unidos foram contra a deliberação).

Ademais, a ação foi conduzida de forma unilateral e as suas conclusões, sobretudo no que tange a seu objetivo central anunciado – nomeadamente, a retirada de Noriega e sua prisão –, foram atingidas. Contudo, o processo de estabelecimento da democracia e de reorganização das instituições do país levou mais tempo, o que acabou demandando a continuidade da presença norte-americana em solo panamenho e a destinação de fundos para reorganização nacional – após a invasão, Bush

³³ Quando a operação Promoção da Liberdade teve início, em 20 de dezembro, seu contingente era de aproximadamente 27.000 soldados, sendo metade deste número vindos direto dos EUA (VON HIPPEL, 2004).

prometeu 1 bilhão de dólares em auxílio, porém apenas metade deste valor foi de fato transferido (VON HIPPEL, 2004).

Assim, após a rendição de Noriega às forças estadunidenses em 3 de janeiro de 1990, Bush determinou a retirada das forças de invasão em 13 de fevereiro de 1990, encerrando formalmente, em 31 de janeiro, a Operação Causa Justa, ao mesmo tempo em que deu início a Operação Promoção da Liberdade (*Promote Liberty*). Comandada por uma Força Tarefa de Operações Civis-Militares (*Civil-Military Operations Task Force*, CMOTF), ela durou até setembro de 1994 e tinha como objetivo oficial promover e fortalecer a democracia no Panamá, através da reconstrução do governo, reorganização das instituições estatais e do auxílio no treinamento de profissionais. Menos de um ano após o início da Operação Promoção da Liberdade, no entanto, houve novas tensões políticas, seguidas de uma tentativa frustrada de realização de golpe de Estado. Estas dificuldades levaram os EUA a repensarem o formato e as ações da operação de estabilização (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Por fim, deve-se ressaltar que um diferencial deste caso é a presença prévia de um grande destacamento militar estadunidense no Panamá, a qual foi um fator decisivo para a decisão de intervir e para o pós-operação, uma vez que, por um lado, tornou tal decisão menos custosa em termos financeiros e logísticos e, por outro lado, como as tropas “regulares” foram mantidas no país mesmo após o fim das operações, houve um impacto para o “sucesso” na implementação da democracia. No entanto, ficou claro que os EUA não estavam preparados para o cenário subsequente à intervenção e para a difícil tarefa de reconstrução de um país, a qual leva tempo, demanda planejamento de médio e longo prazo e envio de recursos – lição que os Estados Unidos parecem sempre esquecer. Em termos de custos humanos, cabe ressaltar que, nas tensões antecedentes à intervenção, um cidadão estadunidense havia sido morto, enquanto, durante as operações, 23 soldados morreram. Esse fato acabou tendo pouca visibilidade do público, sendo assim uma intervenção defendida, especialmente pelos Republicanos, como um sucesso em favor da democracia e como uma ação necessária e bem conduzida por parte do Presidente Bush (BLUM; DEBRUYNE, 2020; REPUBLICAN PARTY, 1992; VON HIPPEL, 2004).

2. *Intervenção no Iraque* – O Iraque, país localizado no Oriente Médio e detentor de uma das maiores reservas de petróleo do mundo, possui uma posição estratégica por se encontrar em uma das margens do Golfo Pérsico, próximo ao Estreito de Hormuz – um dos mais importantes *chokepoints*³⁴ da atualidade. A intervenção realizada contra o Iraque, em 1991, pela coalizão liderada pelos EUA, conflito que se convencionou chamar de Guerra do Golfo, se deu após a invasão e anexação do Kuwait pelo Iraque (MACINTYRE, 2008). Suas justificativas oficiais foram, hierarquicamente: (i) o cumprimento da lei internacional; (ii) os interesses nacionais e econômicos em jogo; (iii) a proteção aos direitos humanos. Comumente, a questão do petróleo é mencionada como sendo importante para o desenrolar dos acontecimentos, ainda que na época isso não fosse tratado de forma explícita em nenhum discurso, sendo por vezes até negado pelo presidente (KERTON-JOHNSON, 2011).

Assim, em 16 de janeiro de 1991, teve início a operação combatente chamada de Operação Tempestade do Deserto (*Operation Desert Storm*), com duração de 44 dias, sendo encerrada em 28 de fevereiro, após o embaixador iraquiano informar o Conselho de Segurança, no dia anterior, que o Iraque estava pronto para cumprir as resoluções da ONU. Os antecedentes da situação se deram ainda no ano anterior, uma vez que, em agosto de 1990, o Presidente Bush já havia enviado vários membros do exército estadunidense para a região com objetivo oficial de ajudar na defesa da Arábia Saudita frente a invasão do Iraque ao Kuwait, movimentação chamada de Operação Escudo do Deserto (*Desert Shield*), com duração entre 2 de agosto até o início dos combates em 16 de janeiro. Em 16 de novembro de 1990, Bush também havia informado o Congresso de um continuado aumento do contingente presente naquele país, como forma de assegurar o sucesso de uma possível ofensiva militar (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Em 2 de agosto de 1990 (alguns meses antes do início da Operação Tempestade do Deserto), o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 660 – proposta pela delegação estadunidense – condenando a invasão do Kuwait pelo Iraque. Outras doze resoluções se seguiram a esta – dentre as quais se destaca a Resolução 678 que

³⁴ *Chokepoints* ou “pontos de estrangulamento” são locais, como os estreitos, cuja capacidade física é limitada em termos de acomodação da circulação marítima, ao mesmo tempo em que sua posição geográfica os caracteriza como pontos críticos de segurança comercial e marítima (RODRIGUE, 2005).

teria dado a legitimidade internacional para o uso da Força estadunidense no Iraque (KERTON-JOHNSON, 2011). Neste sentido, a posição geral do Presidente Bush era de que ele não precisava de autorização do Congresso estadunidense para empregar os meios necessários para efetivar o cumprimento de resoluções da ONU. Ainda assim, ele acabou pedindo ao Congresso pelo “suporte” (não aval) para a realização das operações no Golfo Pérsico. Assim, o Congresso aprovou, no dia 12 de janeiro, a Lei Pública 102-1 autorizando o uso da força estadunidense no Iraque³⁵.

Com a suspensão das operações de combate, em 28 de fevereiro também se iniciou a retirada das tropas (TORREON; PLAGAKIS, 2020). Subsequentemente, em março, em resposta à crescente instabilidade e com objetivo de consolidar os termos da coalizão, teve início uma operação de seguimento da intervenção. Esta operação foi caracterizada, principalmente, pela demarcação das “Zonas de Exclusão Aérea” (*No-Fly Zones*), delimitadas e controladas pelos EUA, França e Reino Unido (FINLAN, 2003). Oficialmente, a demarcação foi motivada pelas preocupações ligadas às violações de direitos humanos contra o povo curdo, especialmente na parte norte do território iraquiano; conjuntamente foram realizadas operações contra o sistema de defesa aérea iraquiano em resposta a ameaças percebidas. Em termos legais, para a demarcação destas zonas, a coalizão se apoiou nas Resoluções 687, 688 e 689 de abril de 1991 do Conselho de Segurança da ONU, ainda que estas não fizessem referência explícita às zonas de exclusão, levantando dúvidas acerca de se estas ações possuíam de fato permissão da ONU (KERTON-JOHNSON, 2011).

Em 17 de Maio, o Presidente Bush avisou ao Congresso que, devido à repressão iraquiana ao povo Curdo, os Estados Unidos tiveram a necessidade de, mais uma vez, introduzir forças de combate no norte do Iraque com o objetivo de auxílio emergencial. Em 3 de agosto, os Estados Unidos deram início a uma série de exercícios militares no território do Kuwait como resposta à recusa iraquiana em reconhecer as novas fronteiras determinadas pela ONU e em cooperar com times de inspeção da Organização (FINLAN, 2003). Em 19 de janeiro de 1993, Bush mandou ao Congresso seu último relatório concernente ao status do conflito. Pouco depois de sua posse, em

³⁵ É interessante notar que dos 323 Deputados Democratas, apenas 96 votaram favoravelmente a realização da Operação (REPUBLICAN PARTY, 1992).

21 de janeiro de 1993, o Presidente Bill Clinton anunciou a continuidade da política Bush no Iraque. Em 24 de maio, Clinton reportou alguns ataques feitos por aeronaves americanas contra alvos iraquianos e bombardeiros contra instalações anti-mísseis iraquianas. Entre 16 e 23 de dezembro de 1998, os Estados Unidos e o Reino Unido conduziram uma campanha de bombardeios, chamada de Raposa do Deserto (*Operation Desert Fox*), contra alvos militares e plantas industriais no território do Iraque, sob a justificativa de que estas instalações poderiam ser usadas para a produção de armas de destruição em massa. Nos anos subsequentes – 1999, 2000, 2001 e 2002 – seguiram-se as operações de cumprimento da Zonas de Exclusão de Vãos, cujo término oficial se deu apenas em 2003, com a retirada de Saddam Hussein do poder e com o início da Guerra do Iraque³⁶ (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Destaca-se que a campanha inicial de combates se deu em 4 estágios, sendo o primeiro deles uma campanha de bombardeios aéreos que visava destruir os centros de comando e controle do Iraque, mas que, no entanto, acarretou em uma série de avarias no sistema de telecomunicação, eletricidade e serviços de saneamento, impactando diretamente na vida dos civis e levando mais de uma década para o restabelecimento total das estruturas (KERTON-JOHNSON, 2011). Além disso, esta foi uma intervenção de grande escala militar e cujo sucesso da organização e emprego das tropas foi facilitado pela presença da Arábia Saudita na coalizão, uma vez que este país se constituía em um aliado localizado na região (PROENÇA; DUARTE, 2003).

Ademais, a atuação dos EUA no formato cooperativo de coalizão internacional é visto como tendo aumentado a legitimidade de suas ações, ainda assim, o contingente enviado à Guerra do Golfo pela coalizão era majoritariamente composto por soldados americanos. Dos 2.225.000 soldados americanos despachados ao longo de toda a duração do conflito, 383 morreram (BLUM; DEBRUYNE, 2020). Esse conflito foi um marco pós-Guerra Fria, pois contou com EUA e URSS defendendo a mesma posição – uma vez que ambos condenaram as ações iraquianas (KERTON-JOHNSON, 2011).

3. *Intervenção na Somália* – A Somália se encontra na porção oriental da África, mais especificamente no “chifre da África”; uma vez que sua costa se encontra no Golfo

³⁶ O país foi governado entre 1979 e 2003 por Saddam Hussein, não sendo, neste período, considerado como uma democracia (SIRACUSA; VISSER, 2020).

de Aden, levando diretamente a Bab el-Mandeb – um importante chokepoint que liga o mar mediterrâneo ao Oceano Índico – assim, a localização do país é considerada estrategicamente importante³⁷. Por volta de 1988, teve início uma guerra civil na Somália que dura até o presente e que rapidamente levou ao colapso do Estado, além de apresentar altos níveis de violência e consequências como crises de fome. Assim, a justificativa para as intervenções de atores externos no país foi baseada em razões humanitárias e, como aponta Von Hippel (2004), a narrativa mais comum é de que não existiam fatores estratégicos ou econômicos que motivassem a ONU ou os EUA a agir.

Contudo, outros fatores que também são vistos como impulsionadores foram a grande cobertura da mídia e um desejo da parte do Presidente Bush de buscar deixar uma marca positiva em seu legado. Após a desclassificação de novos documentos do Conselho de Segurança Nacional, no entanto, Recchia (2018) defende que a intervenção de Bush na Somália foi um resultado de uma crescente pressão externa e interna e, mais importante, foi recomendada por seus conselheiros dada a progressiva e acelerada deterioração da situação, a qual dava sinais de que o conflito só aumentaria, assim como as mortes de civis, o que poderia trazer consequências para os EUA – e inclusive, representava riscos diretos para os mais de 500 soldados norte-americanos partes da missão de paz da ONU (UNOSOM).

Em 08 de dezembro de 1992, próximo ao final de seu mandato, Bush enviou um contingente das Forças Armadas norte-americanas para a Somália em conformidade com a Resolução 794 do Conselho de Segurança da ONU que categorizavam a questão como sendo uma ameaça à paz internacional e que estimulava o envio de auxílio humanitário ao país. (TORREON; PLAGAKIS, 2020). Uma vez que em julho de do mesmo ano ambas as casas do Congresso já haviam adotado uma resolução que pedia ao presidente que fosse feito o envio de tropas armadas para a proteção das entregas de alimentos e outros itens básicos, quando o Presidente Bush começou o envio das forças em 8 de dezembro, ele apenas comunicou o Congresso dentro do prazo de 48h como manda o *War Powers Act*, sem pedir por um novo aval (ESTADOS UNIDOS, 1993; RECCHIA, 2018). Mais de 35.000 tropas foram enviadas com o objetivo

³⁷ Essa importância pode ser exemplificada pois, caso a passagem do Bab el-Mandeb fosse fechada, o petróleo retirado do Golfo Pérsico, teria que ser transportado ao redor de todo o continente africano para chegar aos mercados europeus e norte-americanos.

inicial de ajudar na distribuição de material voltado ao auxílio humanitário, com objetivo central de combater a fome que atingia a população do país; essas ações ocorreram dentro do âmbito da Operação Restaurando a Esperança (*Operation Restore Hope*) – também conhecida como Força Tarefa da ONU (UNITAF) –, com duração inicial estimada de 4 meses (VON HIPPEL, 2004). Após o início do governo Clinton, devido a um aumento nas tensões locais e nos conflitos envolvendo inclusive as tropas da ONU e as dos EUA, os contingentes ainda presentes no país passaram a assumir também ações de policiamento. Assim, no dia 4 de fevereiro, o Senado aprovou com unanimidade a Resolução 45, a qual autorizou o Presidente Clinton a ampliar o mandato das forças estadunidenses presentes na Somália e o período de seu emprego no país. Em 25 de maio, a Câmara dos Deputados aprovou uma resolução similar (243–179), ainda que mais ampla, autorizando o emprego das tropas por até um ano, passíveis de extensão (AUERSWALD; COWHEY, 1997).

Em 4 de maio de 1993, a Força Tarefa foi oficialmente terminada, tendo sido organizada uma transição entre a UNITAF e a sua missão sucessora, UNOSOM II (*United Nations Operation in Somalia*), a qual recebeu permissão do Conselho de Segurança (Resolução 814) para atuar diretamente no auxílio à reconciliação política do país e à restauração da paz na Somália. Os Estados Unidos concordaram em fornecer tropas e um comandante chefe para esta nova operação; dentre as principais ações dos EUA nos meses subseqüentes estão as operações aéreas e terrestres realizadas em 12 e 17 de junho com o objetivo de controlar e assegurar a segurança das rotas para entrega dos mantimentos humanitários. A atuação dos EUA, no entanto, também enfrentou vários problemas no período, sendo o principal deles os acontecimentos ligados ao "Massacre de Mogadishu³⁸", em que 18 soldados americanos morreram e 77 ficaram feridos, além de 300 civis somalis mortos e mais de 700 feridos (VON HIPPEL, 2004; TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Em 1994, os EUA, motivados por sua opinião pública interna, diminuíram significativamente sua presença na UNOSOM II, voltando a ter um papel significativo

³⁸ Mogadishu é a capital do país e o chamado "Massacre de Mogadishu" ocorreu em 3 de outubro de 1993 e foi um episódio marcante parte do confronto que vinha ocorrendo no país. Uma de suas principais consequências imediatas foi o significativo aumento de tropas no país e, no médio prazo, ele acentuou o descontentamento da população norte-americana em relação a presença estadunidense na Somália (VON HIPPEL, 2004).

apenas no ano seguinte para auxiliar na retirada e finalização da missão da ONU. Em 1º de março de 1995, o Presidente Clinton informou que, em 27 de fevereiro de 1995, 1.800 militares das Forças Armadas dos EUA equipados para combate foram destacados para Mogadishu para ajudar na retirada das forças da ONU designadas para a Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II), a qual foi concluída formalmente, por ordem do Conselho de Segurança, em 3 de março de 1995. A finalização da missão, no entanto, não se deu por cumprimento de seus objetivos, uma vez que no momento de sua saída a Somália seguia em meio a um conflito armado e com sua infraestrutura extremamente debilitada. Assim, enquanto a UNITAF, caracterizada por possuir objetivos mais restritos – nomeadamente: (i) controlar e promover a segurança de portos, pistas de pouso e pontos de distribuição de alimentos; (ii) proteger os comboios de auxílio emergencial; e, (iii) ajudar as ONGs e outras organizações empenhadas na promoção de auxílio à população – foi considerada um sucesso no primeiro momento, ainda que insuficiente para lidar com o agravamento da violência na guerra civil; o único ganho de fato atribuído a UNOSOM II é o de ter conseguido terminar com a crise de fome que assolava a população Somali, uma vez que as tropas foram retiradas sem ter-se encontrado uma resolução para o conflito (HIPPEL, 2004; TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Neste sentido, no total da intervenção 43 soldados dos EUA morreram (BLUM; DEBRUYNE, 2020). Além de ter sido um custo bastante alto, arcado majoritariamente pelos EUA (que pagaram 75%³⁹ dos custos da UNITAF, ao invés dos 30% que normalmente contribuiriam em uma missão de paz, já que negociaram uma missão que não funcionava sob o comando da ONU e não usava os capacetes azuis). Ademais, entre 1995 e 2008, o Pentágono seguiu mantendo cerca de 500 soldados estadunidenses na Somália e, a partir de 2009, essas forças foram reduzidas quase a zero. Contudo, com o reaquecimento do conflito e, especialmente, com o aumento da atuação de grupos terroristas na região, a partir de 2011, incrementou-se novamente as forças estadunidenses presentes na Somália; a partir de então o contingente permanente no país variou entre 120 e 300 militares até 2017 (HIPPEL, 2004; TORREON; PLAGAKIS, 2020).

³⁹ Aproximadamente 2.3 bilhões de dólares teriam sido gastos pelos EUA (VON HIPPEL, 2004).

4. *Intervenção na Bósnia* – Seguindo-se ao desmantelamento da República da Iugoslávia em 1991 e dentro do contexto dos conflitos nos Balcãs⁴⁰, teve início em abril de 1992 um conflito armado na Bósnia-Herzegovina, comumente chamado de Guerra da Bósnia. O conflito se iniciou após a realização de um referendo na Bósnia propondo a autonomia do país e sua subsequente declaração de autonomia; os sérvios residentes naquela região (que compunham por volta de 31% da população⁴¹) já haviam boicotado o referendo e, seguindo-se à declaração de independência⁴², iniciaram um movimento armado de resistência à decisão, defendendo sua própria independência. As tensões foram se agravando e, em setembro, em uma tentativa de atenuar a situação, o Conselho de Segurança da ONU impôs um embargo de armas sobre todo o território da antiga Iugoslávia (BERT, 2011). Além disso, desde de julho de 1992, em conformidade com as Resoluções 713 (1991) e 757 (1992) da ONU, a OTAN decidiu fornecer apoio às populações atingidas pelo conflito e, em seguida, na aplicação das sanções estabelecidas pelo Conselho de Segurança (PHILLIPS, 2005).

Como membro da OTAN, em 28 de fevereiro de 1993, os Estados Unidos iniciaram um lançamento aéreo de suprimentos de socorro destinados aos civis cercados por forças sérvias na Bósnia. Em 13 de abril de 1993, o Presidente Clinton informou que as forças dos EUA estavam participando de uma ação aérea da OTAN para impor uma proibição da ONU a todos os voos militares não autorizados sobre a Bósnia-Herzegovina, iniciando assim a participação efetiva estadunidense no conflito. Essa decisão de Clinton pelo envolvimento norte-americano na situação ocorreu após os EUA terem evitado ao máximo a necessidade de se envolver na questão, preferindo em um primeiro momento deixar o problema para os europeus. Isso esteve

⁴⁰ A região dos Balcãs é, historicamente, considerada como sendo o “coração” da Europa, estando geograficamente posicionada em um ponto estratégico do continente – ainda que, para os EUA, sua importância tenha sido diminuída após o final da Guerra Fria (VON HIPPEL, 2004).

⁴¹ É importante notar que o território da Bósnia-Herzegovina possui uma composição étnico-religiosa única, uma vez que, na época de início do conflito, sua população era formada por aproximadamente: 46% de sérvios, 34% de Bósnios, 13% de Croatas e 7% identificados como “Iugoslavos” – o que, dentre outras consequências, fomentava uma polarização e divisão da população com fortes influências dos Estados vizinhos, o que contribuía para o não sucesso da formação de um governo centralizado que pudesse estabilizar a situação (BERT, 2011).

⁴² Apenas 64,4% da população participou do referendo, mas seu resultado foi de 99% dos votantes se manifestando a favor da independência. Seguindo-se a declaração desta, tanto os Estados Unidos quanto a Comunidade Europeia reconheceram o novo Estado da Bósnia-Herzegovina (BERT, 2011).

especialmente claro quando Bush ainda era presidente. Durante a campanha de 1992, da qual Clinton saiu vitorioso, o então candidato Democrata, por sua vez, vinha prometendo terminar o conflito, mencionando inclusive a utilização, caso necessário, de forças militares – tendo em vista as questões humanitárias em jogo, o crescente agravamento da violência na região, a importância em defender os aliados europeus e a defesa da liberdade. Neste sentido, a questão humanitária foi a principal justificativa estadunidense para sem envolvimento no conflito. Ademais, falou-se do compromisso histórico e moral em ajudar os aliados europeus e na necessidade de honrar os compromissos com a OTAN (DEMOCRATIC PARTY, 1992; BERT, 2011).

Ademais, dado o agravamento do conflito e os indícios de estar ocorrendo um limpeza étnica, a questão da credibilidade da OTAN ia progressivamente se impondo, uma vez que a apatia da Organização frente a um conflito no centro da Europa começou a ser apontada como uma contradição – justamente em um momento em que a OTAN precisava se mostrar útil na nova configuração mundial e de certa forma justificar sua permanência a longo-prazo nessa nova conjuntura internacional. Assim, dentre as razões que motivaram os EUA a se envolverem, estão: a questão dos aliados europeus – diretamente afetados pela instabilidade do conflito e pela crescente onda de refugiados que foi iniciada e que atingia diretamente a Europa – e o aumento da cobertura midiática dada aos acontecimentos (BERT, 2011; VON HIPPEL, 2004).

Em fevereiro de 1994, os Estados Unidos ampliaram sua participação nos esforços das Nações Unidas e da OTAN para alcançar uma solução pacífica para o conflito na ex-Iugoslávia. Mesmo com o contínuo apoio por parte das forças dos EUA às operações de refugiados e embargos das Nações Unidas nesta região, desde o início de seu envolvimento, os EUA declararam a sua não intenção de enviar tropas terrestres para os Bálcãs, especialmente para a região da Bósnia-Herzegovina – ainda que cerca de 500 soldados americanos tenham sido destacados para a antiga República Iugoslava da Macedônia como parte da Força de Desdobramento Preventivo da ONU (UNPREDEP) (LARSON; SAVYCH, 2005; TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Ao longo da participação norte-americana, o Presidente enviava relatórios ao Congresso de acordo com o *War Powers Act*; no entanto, foi só em 1995 que a intervenção foi vista como tendo formalmente entrando na esfera do envolvimento em

hostilidades. Ainda assim, Clinton defendeu que, por ser o Comandante em Chefe das Forças Armadas, ele não necessitava da aprovação do Congresso, ainda que tenha deixado claro que um endosso seria bem-vindo. Por sua vez, o Congresso (e especialmente os membros do Partido Republicano) criticou fortemente o Presidente – de forma que chegou a tramitar, em ambas as casas, uma série de legislações que não só limitariam a ação do Presidente como também exigiam diretamente a retirada das tropas. Contudo, com o avanço das negociações de paz e a assinatura do acordo em Dayton, o Congresso acabou recuando e permitindo que o Presidente, de forma limitada, terminasse o que ele se propôs, ainda que deixando claro sua não concordância⁴³ (KIM, 1997; REPUBLICAN PARTY, 1996).

Após o bombardeio de um mercado de Sarajevo em agosto de 1995, as forças da OTAN lançaram a primeira ação militar ofensiva da história da aliança⁴⁴. Essa ação se deu com base na retórica em defesa das razões humanitárias e nas autorizações do Conselho de Segurança (destacando-se as Resoluções 816 e 941) – no entanto, estas ações militares da OTAN, ocorridas em agosto de 1995, não foram diretamente autorizadas pelas Resoluções. Depois de duas semanas de ataques aéreos da OTAN, combinados com uma forte ofensiva croata-bósnio no terreno, os sérvios se juntaram à mesa de negociações. Em novembro, todas as partes beligerantes se reuniram em Dayton, Ohio, e concordaram com um acordo de paz; o qual determinava a criação de um Estado único porém separado em duas entidades, a Federação da Bósnia-Herzegovina (que controlaria 51% do território) e a República Sérvia (controlando os 49% restantes). Com a assinatura do acordo, determinou-se também que ambas as entidades poderiam manter seus próprios exércitos, mas que os confrontos deveriam cessar. Adicionalmente, as sanções e embargos contra a Sérvia foram suspensos (BERT, 2011; BOWMAN, 2003).

Em 6 de dezembro de 1995, o Presidente Clinton informou ao Congresso que havia ordenado o envio de aproximadamente 1.500 militares estadunidenses para a

⁴³ Para mais informações sobre esse debate acessar KIM (1997), disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/96-723/2>.

⁴⁴ Esta operação foi chamada de “Operation Deliberate Force” e ocorreu entre 29 de agosto e 14 de setembro de 1995 (LARSON; SAVYCH, 2005).

Bósnia-Herzegovina e Croácia como parte de uma "força capacitadora"⁴⁵ da OTAN para lançar as bases para o envio rápido e seguro da Força de Implementação da OTAN (IFOR), que havia sido criada pela Organização, com a autorização do UNSC (Resolução 1031), para implementar o acordo de paz bósnio após sua assinatura e contaria em médio com 60.000 militares (BERT, 2011; TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Além disso, o Presidente estadunidense também observou que ele havia autorizado o envio de cerca de 3.000 outros militares americanos para a Hungria, Itália e Croácia para estabelecer a infra-estrutura para a "força capacitadora" e para a IFOR. Em 21 de dezembro de 1995, Clinton informou ao Congresso que havia ordenado o destacamento de aproximadamente 20.000 militares americanos para participar da IFOR na República da Bósnia-Herzegovina, e aproximadamente 5.000 militares americanos seriam destacados em outros estados da antiga Iugoslávia, principalmente na Croácia. Além disso, cerca de 7.000 forças de apoio dos EUA seriam destacadas para a Hungria, Itália, Croácia e outros estados regionais em apoio à missão da IFOR. O Presidente observou que segundo o cronograma, a intenção era de completar a retirada de todas as tropas da IFOR nas semanas após 20 de dezembro de 1996. Ao mesmo tempo, em 20 de dezembro de 1996, o Presidente Clinton informou ao Congresso que havia autorizado a participação dos EUA em uma força de acompanhamento e de sucessão da IFOR na Bósnia, conhecida como SFOR (Força de Estabilização), sob o comando da OTAN. A duração da SFOR na Bósnia deveria ser de 18 meses, com reduções progressivas e eventual retirada. Em 25 de julho de 2001, o Presidente George W. Bush informou ao Congresso que cerca de 3.800 forças armadas americanas equipadas para combate continuaram a ser destacadas na Bósnia-Herzegovina e em outros estados regionais como parte da SFOR – a maioria estava sediada em Tuzla, na Bósnia (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Em 22 de janeiro de 2004, o Presidente informou pela última vez a presença de pessoal militar dos Estados Unidos na Bósnia-Herzegovina em apoio à SFOR da OTAN, na época cerca de 1.800 funcionários dos EUA permaneciam no país. Em 24 de novembro de 2004 a base de apoio em Tuzla foi oficialmente fechada e os EUA encerraram sua participação no país, passando suas últimas responsabilidades para a

⁴⁵ No original: "enabling forces" (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

nova Operação da União Europeia (Operação ALTHEA). Ainda assim, um pequeno contingente estadunidense permaneceu no país, alocado na nova sede da OTAN em Sarajevo, como apoio à Organização e como parte da unidade de transição entre operações (PHILLIPS, 2005).

Cabe mencionar que ao longo de seu envolvimento, os EUA não agiram sozinhos, mantendo-se sempre sob o guarda-chuva da OTAN – mas, ao mesmo tempo, assegurando a posição permanente de líderes da operação (LARSON; SAVYCH, 2005). Em termos de perdas, o desfecho do conflito foi considerado como bem sucedido, uma vez que não houve mortes de soldados norte-americanos (sendo que no pico da intervenção havia aproximadamente 40.000 soldados europeus e 20.000 estadunidenses atuando nesta intervenção). Do ponto de vista da Bósnia, todavia, mais de 215.000 pessoas foram mortas no conflito e, no início dos anos 2000, mais de 15 anos após seu término, o país ainda se encontrava pouco integrado e com um desenvolvimento bastante atrasado. Ainda assim, houve a assinatura do acordo de paz – que resultou na criação do Estado da Bósnia-Herzegovina – e o cessar das hostilidades; de forma que, dentre os casos analisados, este pode ser considerado de relativo sucesso (VON HIPPEL, 2004; BERT, 2011).

5. *Intervenção no Haiti* – O Haiti tem valor estratégico para os EUA na medida em que se encontra dentro de sua esfera de influência. Assim, a intervenção no Haiti, em 1994, capitaneada pelos EUA, se conecta diretamente com os princípios da Doutrina Monroe⁴⁶, até hoje basilares na política externa dos Estados Unidos. Em 1991, o Haiti havia passado por um golpe de Estado que retirou do poder o Presidente eleito Jean-Bertrand Aristide. Além disso, o governo ditatorial vinha acumulando uma série de acusações de realização ou sanção governamental para assassinatos, estupros, torturas e tráfico de drogas. Assim, em 31 de julho de 1994, iniciou-se oficialmente a Operação Sustento da Democracia (*Uphold Democracy*) que tinha como objetivos oficiais restaurar Aristide na presidência e proteger os cidadãos estadunidenses

⁴⁶ A Doutrina Monroe, foi criada inicialmente em 1823, no contexto de libertação das antigas colônias ibéricas no hemisfério; naquele momento, consistiu-se em uma declaração explícita estadunidense de repúdio a uma nova colonização europeia no continente, tendo em vista a crença, sustentada pelos tomadores de decisão de então, que tal movimento de recolonização representaria uma ameaça à segurança norte-americana. Assim, em seu nascimento, a Doutrina Monroe, identifica-se como sendo primordialmente uma extensão dos princípios de liberdade e de autogoverno já anunciados durante a Revolução Americana (BOORSTIN, 1983; KISSINGER, 1994).

residentes no Haiti. A Operação foi realizada por uma coalizão internacional liderada pelos EUA e com o apoio direto de 27 países (VON HIPPEL, 2004).

Outros motivos que também impulsionaram a ação dos EUA, ainda que não necessariamente declarados de forma explícita no período, foram: (i) o fluxo crescente de refugiados advindos do Haiti – que vinha atingindo especialmente a Flórida; (ii) as pressões internas oriundas, principalmente, da bancada negra do Congresso e dos mais de 1.5 milhões de haitianos-estadunidenses residentes no país; e (iii) o crescimento das tensões entre o governo haitiano e o estadunidense. Nesse sentido, destaca-se que as ações militares ocorreram depois dos insucessos das sanções econômicas e embargos; e, após um ultimato do Presidente Clinton em 15 de setembro de 1994 para que os ditadores se retirassem do poder (TORREON; PLAGAKIS, 2020; VON HIPPEL, 2004).

Uma vez que o presidente legalmente eleito, Aristide, pediu o auxílio dos EUA, Clinton defendeu que a operação não se constituiria em uma declaração de guerra, por essa razão, não seria necessário o aval do Congresso. Naquele momento, a grande maioria do Congresso (de ambos os partidos) se posicionavam contra a ação, apesar de, na prática, não atuarem contra as ações do presidente, deixando as possíveis consequências por sua conta e risco. O próprio Conselho de Segurança da ONU, temendo uma deterioração de situação, aprovou a Resolução 940, autorizando a interferência e o uso de quaisquer meios necessários para remover os ditadores do poder (LARSON; SAVYCH, 2005).

Após a decisão do Presidente Clinton de intervir, o ex-Presidente Jimmy Carter e algumas outras figuras políticas estadunidenses conseguiram fazer um acordo com o então presidente haitiano, Raoul Cedras, determinando que após um mês de transição, ele se retiraria do poder em 15 de outubro de 1994. Além disso, durante este período ele aceitaria a presença das tropas da coalizão⁴⁷ que assegurariam o cumprimento do acordo (LARSON; SAVYCH, 2005; VON HIPPEL, 2004). Assim, em 19 de setembro iniciou-se oficialmente a operação liderada pelos Estados Unidos no Haiti e, em 21 de setembro, o número de soldados estadunidenses no país chegou a 20.000. Em

⁴⁷ As tropas da coalizão também ficaram conhecidas pela nomenclatura de Forças Multinacionais (MNF) ou, no original, “Multi-national force” (VON HIPPEL, 2004).

seguida, conforme determinado pelo acordo, em outubro de 1994, Jean-Bertrand Aristide voltou ao Haiti e reassumiu o poder (TORREON; PLAGAKIS, 2020; VON HIPPEL, 2004).

A Operação Sustento da Democracia, conforme planejado, teve seu encerramento em 31 de março de 1995 – pouco mais de 6 meses após seu início – e foi sucedida pela nova Missão da ONU para o Haiti (UNMIH), criada sob o capítulo 6 da ONU no formato de uma Operação de Paz. Em 21 de março de 1995, as forças militares americanas presentes no Haiti como parte de uma Força Multinacional das Nações Unidas já haviam sido reduzidas para menos de 5.300 pessoas e, com a substituição das missões, apenas aproximadamente 2.500 funcionários dos EUA permaneceram como parte da UNMIH. Em 21 de março de 1996, Clinton informou ao Congresso que, a partir de janeiro de 1996, iniciar-se-ia uma "redução gradual" no número de funcionários dos Estados Unidos designados para a UNMIH que inicialmente estava marcada para terminar em 29 de fevereiro de 1996, mas que devido as novas eleições no Haiti e a um pedido de seu presidente, foi estendida até junho de 1996. Por fim, com o término da UNMIH em junho, o restante dos militares estadunidenses se retirou do país (TORREON; PLAGAKIS, 2020; VON HIPPEL, 2004).

Como resultados da intervenção, cabe mencionar que não houveram mortes de soldados em decorrência das hostilidades⁴⁸ e a democracia foi restabelecida no país, conforme os objetivos da missão. Assim, a ação pode ser considerada como bem sucedida. Todavia, apesar destes pontos, o Partido Republicano seguiu criticando as ações de Clinton, argumentando que a operação custou 3 bilhões de dólares aos cofres estadunidenses, além de ter sido um risco desnecessário à vida de seus soldados, uma vez que o conflito não era de interesse vital para os EUA. Por outro lado, essa acusação é mitigada pelo fato de que, em sua plataforma de reeleição, em 1992, Bush pai, afirmou que tomaria medidas para garantir que se restabelecesse a democracia no Haiti (BLUM; DEBRUYNE, 2020; LARSON; SAVYCH, 2005; REPUBLICAN PARTY, 1992, 1996).

⁴⁸ Ainda que 4 soldados estadunidenses enviados para o Haiti tenham morrido por razões não-hostis (como acidentes dentro da base, doenças, entre outras) (BLUM; DEBRUYNE, 2020).

6. *Intervenção no Kosovo* – O conflito chamado de Guerra do Kosovo, que resultou na independência e criação do Estado-Nacional do Kosovo⁴⁹, ocorreu entre fevereiro de 1998 e junho de 1999. O conflito se deu entre as forças Sérvias e a República Federal da Iugoslávia (representadas por Slobodan Milosevic), de um lado, e o Exército de Libertação do Kosovo (*Kosovo Liberation Army* - KLA) do outro.

Tendo-se em vista sua posição geográfica – o país também está localizado nos Balcãs – e o contexto do conflito, o caso do Kosovo tem grande semelhança com o da Bósnia. Por essa razão, quando a situação começou a se deteriorar no Kosovo, a Comunidade Internacional temeu um novo caso de limpeza étnica e genocídio na região (LARSON; SAVYCH, 2005). Assim, as justificativas para a intervenção internacional se centraram no discurso humanitário e na ocorrência de uma situação extrema, pontos que vinham sendo questionados desde os acontecimentos na Somália. Outro motivo bastante citado foi a ideia de que, se a situação no Kosovo piorasse, isso poderia desequilibrar negativamente a região. Nesse sentido, em 24 de setembro de 1998, seguindo-se a adoção da resolução 1199 do Conselho de Segurança da ONU – que condenava as violações de direitos humanos em curso na região e tinha como foco a situação dos deslocados internos do Kosovo –, a OTAN publicou um aviso de preocupação ligado a situação em curso, especialmente dado a estimativa de mais de 250.000 pessoas deslocadas dentro do território em conflito (KERTON-JOHNSON, 2011).

Ainda assim, tendo em vista as críticas ligadas à participação na Somália, o processo de impeachment e a vitória republicana no Congresso nas eleições de meio-termo de 1998, considerava-se que aquele não seria um bom momento para Clinton se envolver nesta questão (KERTON-JOHNSON, 2011). Contudo, em janeiro de 1999, um massacre na região central do Kosovo levou a OTAN e os EUA a tomarem ações mais contundentes, visto que eles vinham impondo uma crescente pressão nas negociações e que a ameaça do uso da força utilizada para sustentar as tentativas de avanços diplomáticos corriam o risco de ser descredibilizada, caso não houvesse alguma

⁴⁹ A República Kosovo é hoje reconhecida por 116 países como Estado independente; sendo um deles os Estados Unidos, contudo, o Kosovo não é parte da ONU – a qual ainda não reconhece sua independência em relação à Sérvia. O Brasil também não reconhece o Kosovo, alegando que seguirá as decisões da Organização (KOSOVO, 2018).

resposta clara a essa quebra das negociações que o massacre simbolizou. Assim, em 24 de março de 1999, optou-se por utilizar as capacidades aéreas da OTAN (pertencentes principalmente aos EUA) para fazer com que Milosevic capitulasse. A Operação foi batizada de Operação Força Aliada (*Operation Allied Force*) e, contrariando as expectativas iniciais, a campanha de bombardeios levou 78 dias para alcançar esse objetivo, tendo consistido em mais de 37.000 operações de voo (LARSON; SAVYCH, 2005).

Em 7 de abril de 1999, os EUA enviaram mais munições, equipamentos e 2.500 soldados para a região, focados em conduzir operações aéreas efetivas e promover alívio humanitário para os refugiados (TORREON; PLAGAKIS, 2020). A Operação Força Aliada foi oficialmente encerrada apenas em 10 de junho de 1999, após a assinatura do Acordo Militar Técnico (Military Technical Agreement) entre os lados beligerantes e a OTAN. O acordo determinava que a questão da independência do Kosovo seria tratada posteriormente e que, por hora, mantinha-se a integridade territorial da República da Iugoslávia⁵⁰. Além disso, ficava determinada a criação de uma Força de Segurança para o Kosovo (KFOR) comandada pela OTAN que ficaria responsável pelo controle do espaço aéreo na região e por garantir a segurança e cumprimento do acordo no território.

Durante todo o período, o Presidente Clinton submeteu relatórios periódicos sobre suas ações, porém argumentando de forma recorrente que não seria necessário requerir o aval do Congresso, em razão de o Presidente ser também o Comandante em Chefe das Forças Armadas. O Congresso, por sua vez, optou por não determinar o encerramento das operações nem apoiar os ataques aéreos, ao mesmo tempo em que também não autorizou maiores níveis de envolvimento. Contudo, 31 Deputados da oposição entraram com uma ação na Corte de Apelações⁵¹ alegando que o Presidente estaria descumprindo os termos do *War Powers Act*. Contudo, a Corte definiu que dadas as condições locais e os termos do engajamento, ao emitir os relatórios o presidente já estava cumprindo com suas obrigações (ESTADOS UNIDOS, 2000). O

⁵⁰ Estado que mais tarde foi sucedido pelo Estado da Sérvia.

⁵¹ A Corte de Apelações dos EUA é o nível que antecede as apelações da Corte Suprema. Para mais detalhes sobre a decisão de *Campbell v. Clinton*, 203 F.3d 19 (D.C. Cir. 2000), acessar: https://scholar.google.com/scholar_case?case=2803714193388437750. (ESTADOS UNIDOS, 2000).

Senado, por outro lado, apoiou as operações da OTAN através da Resolução 21 e se colocou como um mediador entre a Câmara dos Deputados e o presidente, buscando não parar as iniciativas de Clinton mas, ao mesmo tempo, não autorizar imediatamente maiores envolvimento na situação (KERTON-JOHNSON, 2011).

A resolução 1244, de 10 de junho, do Conselho de Segurança endossou o acordo e determinou a criação de uma Missão Administrativa Interim no Kosovo (*Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK), a qual teria uma duração inicial de 12 meses e estaria focada na parte civil e administrativa do pós-conflito, complementando assim o papel da KFOR (HEHIR, 2010). As forças da OTAN parte da KFOR iniciaram então suas atividades em 12 de junho, garantindo a completa retirada das forças sérvias até o dia 20 do mesmo mês, conforme o acordo. A missão foi inicialmente composta por 50.000 membros, tendo sido reduzida em 2002 para 39.000 (OTAN, 2021). No ano seguinte, o contingente foi reduzido pela metade, totalizando por volta de 17.500 membros, das quais aproximadamente 7.000 eram soldados estadunidenses. Em março de 2004, no entanto, os avanços das missões sofreram um revés com a explosão de protestos e aumento das tensões internas devido às frustrações da população a favor da independência do Kosovo em relação a demora de chegar-se a uma definição final para o status da região e a aparente falta de avanços neste aspecto (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Como consequência, a ONU optou por rever seu plano de reconstrução política e, em 2005, escolheu um novo enviado especial para a UNMIK e encarregou-o de encaminhar uma resolução da questão da independência. Mesmo assim, os avanços continuaram a decepcionar os defensores da independência e, em 17 de fevereiro de 2008, a Assembleia do Kosovo optou por declarar unilateralmente sua independência da Sérvia (HEHIR, 2010). Atualmente a KFOR segue ativa, mas com um contingente reduzido (contando com aproximadamente 3.300 pessoas); suas principais ações têm sido voltadas à investigação e prevenção de atividades terroristas e mais de 30 países membros da OTAN seguem contribuindo com tropas. Os EUA seguem sendo os maiores contribuintes de contingente, tendo mais de 600 militares como membros fixos da missão (OTAN, 2021). Em relação a Operação Força Aliada, destaca-se que preocupações russas e chinesas com relação à validade de se utilizar a força naquele

contexto e a intensidade de seu uso, além de questionamentos em relação às intenções reais para o envolvimento externo na questão, levaram a não haver nenhuma autorização expressa por parte do Conselho de Segurança para a operação da OTAN em 1999 no Kosovo. Este cenário acabou criando uma espécie de impasse legal e moral na arena internacional, na medida em que um grupo de Estados decidiu agir com base em preocupações humanitárias mas sem o aval do Conselho de Segurança (KERTON-JOHNSON, 2011).

Ademais, mesmo que a intensidade dos bombardeios realizados tenha sido considerada mais controlada do que usualmente, pois os países europeus parte da coalizão da OTAN tinham preocupações de que a infraestrutura não fosse completamente destruída e de que não houvesse um alto nível de mortes civis, assim como, quaisquer mortes de soldados da coalizão deveriam ser evitadas ao máximo. De forma que, mesmo os EUA sendo a maior parte das forças, tiveram que considerar as opiniões dos parceiros. A maneira como foram realizados os bombardeios aéreos seguem sendo um objeto de discussão, assim como o não envio estadunidense de tropas para combate em terreno e o comportamento de Clinton em relação a este tópico. Como sucessos da operação, do ponto de vista estadunidense, têm-se o fato de que não houve nenhuma morte americana em combate e que a limpeza étnica e a violência foram paradas. Ainda assim o *status* do Kosovo ficou indefinido com o acordo pós-guerra, de forma que a intervenção no Kosovo se caracteriza com um sucesso parcial e um dos poucos casos em que o foco esteve na interferência política (negociações e capitulação), resultando na utilização da força de forma mais limitada (HEHIR, 2010).

7. Intervenção no Afeganistão – O Afeganistão é um país localizado na junção entre a Ásia Central e o Sul da Ásia, cuja principal fronteira a oeste é o Irã. Apesar de ser um país sem saída para o mar, seu valor estratégico está diretamente ligado a sua posição, uma vez que foi historicamente associado como um ponto de trânsito para o comércio internacional e operações militares. Além disso, o país é rico em recursos naturais como petróleo, gás natural, pedras preciosas, cobre, entre outros. Contudo, sua composição étnica diversificada, seu histórico de conflitos internos e as características de seu terreno, dificultam a estabilização da situação no país. Em 2001,

quando ocorreu a intervenção norte-americana, o país já vinha de um histórico de conflitos⁵², sendo naquele momento majoritariamente controlado pelo Talibã⁵³, um grupo muçulmano frequentemente acusado de aplicar as leis da sharia de forma extrema (BERT, 2011).

Em 7 de outubro de 2001, as Forças Armadas estadunidenses iniciaram as ações de combate à Al Qaeda e ao Talibã no Afeganistão como parte das respostas aos ataques do 11 de setembro⁵⁴ e sancionado pela Autorização para o Uso das Forças Armadas (AUMF), fornecida pelo Congresso poucos dias após os ataques, concedendo ao Presidente todo o apoio possível para prosseguir (TORREON; PLAGAKIS, 2020). Essa campanha militar, chamada de Operação Liberdade Duradoura (*Operation Enduring Freedom*) foi realizada como parte da Guerra ao Terror e seu objetivo oficial era de impedir que o Afeganistão seguisse sendo usado como base para operações terroristas (LARSON; SAVYCH, 2005). Tendo responsabilizado a Al Qaeda pelos ataques do 11 de setembro e declarado o Talibã como seu apoiador, os Estados Unidos invocaram o direito de autodefesa assegurado pelo artigo 51 da carta da ONU como arcabouço legal para suas ações e, conseqüentemente, se ampararam na retórica de busca por justiça e proteção dos EUA, apoiada na ideia de defesa dos valores norte-americanos, tidos como valores universais (GOLDSTONE, 2008). Ainda assim, em seus discursos, o Presidente fazia poucas referências à lei internacional, tendo inclusive optado por não pedir autorização do Conselho de Segurança para suas ações e nem adotar uma abordagem multilateral no conflito. Dessa forma, a intervenção militar no Afeganistão se deu no formato de uma coalizão liderada pelos EUA e cujo maior parceiro foi o Reino Unido – ainda que alguns outros países também membros da OTAN tenham entrado na aliança, a Organização em si, apesar de ter oferecido seu

⁵² Os EUA foram a terceira grande potência a se envolver em um conflito no Afeganistão em menos de um século, tendo sido antecidos pela União Soviética e pelo Reino Unido (BERT, 2011).

⁵³ O Taliban tomou a cidade de Kabul, capital do Afeganistão em setembro de 1996 e foi progressivamente aumentando seu controle sobre o resto do país (KERTON-JOHNSON, 2011).

⁵⁴ Os ataques que ocorreram em 11 de setembro de 2001 foram realizados por um grupo de 19 terroristas (membros da Al Qaeda) que sequestraram 4 aviões de voos comerciais nos Estados Unidos e colidiram dois deles contra as Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova York e o outro no Pentágono (no quarto avião a tripulação conseguiu se rebelar contra os sequestradores e pousar o avião com segurança). As estimativas são de que mais de 3.000 pessoas tenham morrido em decorrência dos ataques (LARSON; SAVYCH, 2005).

apoio oficial, acabou, por escolha dos EUA – que queriam preservar sua autonomia – atuando no Afeganistão apenas após a deterioração da situação no sul do país em 2005 (BERT, 2011; KERTON-JOHNSON, 2011).

O Conselho de Segurança, por sua vez, não criticou diretamente as ações americanas em suas Resoluções subsequentes ao início do conflito (Resoluções 1373 e 1378), fornecendo, assim, o que se chamou de "aprovação tácita". Ademais, em sua Resolução 1368 de 12 de setembro de 2001, o Conselho afirmou que os ataques do 11 de setembro haviam sido um ato de agressão e constituíram uma ameaça à paz e à segurança internacional (KERTON-JOHNSON, 2011).

Ressalta-se que antes de 2001, As relações entre os dois países já estavam tensas, devido, entre outros acontecimentos, aos ataques às embaixadas estadunidenses no Quênia e na Tanzânia em 1998, pelos quais a Al Qaeda foi responsabilizada (TORREON; PLAGAKIS, 2020). Na época, os EUA haviam respondido com ataques de mísseis contra campos da Al Qaeda no Afeganistão. Além disso, entre 1999 e 2000, o Conselho de Segurança havia emitido condenações ao Talibã por proteger terroristas e por se recusar a entregar Osama Bin Laden para julgamento (GOLDSTONE, 2008).

Imediatamente após os ataques do 11 de setembro, os EUA exigiram a prisão de Bin Laden, então líder da Al-Qaeda, e o encerramento de todas as atividades de treinamento e cooptação de terroristas. Como o ultimato não obteve a resposta esperada, menos de 4 semanas após os ataques, os EUA iniciaram as operações no Afeganistão (KERTON-JOHNSON, 2011). Destaca-se que, apesar de haver um histórico de críticas dos EUA em relação ao Talibã e certas tensões entre os dois países, na eleição para presidência dos anos 2000, por exemplo, nenhum dos dois partidos (Democratas e Republicanos) mencionaram o Afeganistão em suas plataformas de ação, nem o elencavam como uma situação a ser observada pelos EUA ou que exigisse alguma ação norte-americana (DEMOCRATIC PARTY, 2000; REPUBLICAN PARTY, 2000).

Seguindo-se aos combates, em novembro de 2001, os principais atores no conflito (com exceção do Talibã) se reuniram em Bonn, na Alemanha, e firmaram um acordo estabelecendo a criação de um regime temporário, chamado de Autoridade

Transitória Afegã, chefiado por Hamid Karzai, que seria responsável por comandar o Afeganistão e, concomitantemente, preparar um plano de ação para o estabelecimento da paz no país e a recriação das instituições necessárias para seu funcionamento (BERT, 2011). Em consonância com o acordo (endossado pela Resolução 1383 do Conselho de Segurança) e a pedido do novo governo de transição, a ONU, em dezembro, criou a Força Internacional de Assistência à Segurança⁵⁵ (*International Security Assistance Force, ISAF*) que tinha por objetivo apoiar o governo de transição na reconstrução do país e assegurar a segurança da área de Cabul, capital do Afeganistão (OTAN, 2015).

Após um ano de duração da Operação Liberdade Duradoura, em maio de 2003, o então Presidente Bush anunciou que boa parte dos objetivos norte-americanos, incluindo a supressão da Al Qaeda do poder no Afeganistão haviam sido atingidos, ainda que até então Osama Bin Laden não tivesse sido capturado⁵⁶ (KERTON-JOHNSON, 2011). Neste momento havia aproximadamente 80.000 soldados estadunidenses no país e o plano era que ocorresse uma transição do modelo da operação, que deixaria de ser de combate para focar-se na reconstrução (CFR, 2021).

Em seguida, em agosto de 2003, a pedido da ONU e do então governo do Afeganistão, a OTAN passou a assumir o comando e a condução da Força Internacional de Assistência à Segurança e, com autorização da ONU⁵⁷, passou a expandir a atuação da ISAF para além da capital do país. A expansão se deu de forma gradual e foi acompanhada por um aumento proporcional do contingente da missão: inicialmente a ISAF contava com 5.000 membros em suas tropas e em 2006, quando passou a cobrir o país inteiro, estava contando com 65.000 militares vindos de todos os 28 países membros da OTAN. Concomitantemente, as tropas da coalizão americana seguiam em combate contra grupos insurgentes, especialmente no nordeste do país, além de os EUA terem sido, ao longo de todo o período, os maiores contribuintes em

⁵⁵ A missão foi criada pela Resolução 1386 do UNSC de 20 de dezembro, sendo realizada por uma das maiores coalizões da história. Em seu pico, contou com mais de 130.000 soldados, advindos de 51 países membros e aliados da OTAN (CFR, 2021; OTAN, 2015).

⁵⁶ Osama Bin Laden só foi morto em 1º de maio de 2011 por uma força militar estadunidense no território do Paquistão (CFR, 2021).

⁵⁷ Através da Resolução 1510 do Conselho de Segurança a ONU autorizou a ampliação do mandato da missão para além das áreas próximas a Kabul (OTAN, 2015).

tropas e financeiro da ISAF – entre 2001 e 2009, os Estados Unidos enviaram diretamente por volta de 38 bilhões de dólares ao Afeganistão voltados à assistência humanitária e à reconstrução do país (CFR, 2021; OTAN, 2015).

Em dezembro de 2008, ao final do mandato do Presidente Bush, diversas alegações de mortes de civis causadas por militares estadunidenses começaram a ganhar visibilidade, ao mesmo tempo em que a instabilidade voltava a aumentar no Afeganistão. Em fevereiro de 2009, o recém empossado Presidente Obama anunciou um plano de aumentar as tropas na região de forma a fazer frente aos grupos insurgentes e melhor lidar com os acontecimentos – cerca de 40.000 soldados adicionais foram enviados. A partir do final de 2010, a OTAN começou a falar em uma transição das responsabilidades ligadas à segurança do país para as autoridades afegãs, prevendo completá-la até 2014; no ano seguinte, em julho, iniciou-se então a passagem gradual das responsabilidades, ao mesmo tempo em que os EUA iniciaram a redução de seu contingente no país (CFR, 2021; OTAN, 2015).

Em dezembro de 2011, os EUA relataram a presença de aproximadamente 93.000 militares estadunidenses no Afeganistão, sendo 78.000 deles ligados à ISAF. Em junho de 2013, o Presidente Obama reportou que aproximadamente 62.000 soldados seguiam no Afeganistão, sendo então 49.000 destacados para as forças de assistência da OTAN e os outros 13.000 focados no combate ao terrorismo e nos treinamento das forças afegãs (TORREON; PLAGAKIS, 2020). No final de 2014, a transição entre a ISAF e as forças afegãs foi completada e a missão foi então oficialmente finalizada. Ao mesmo tempo, o Presidente Obama declarou encerrada a Missão Liberdade Duradoura. No entanto, para seguir contribuindo com o treinamento das forças afegãs e prestar assistências à segurança do país, a OTAN criou em 1 de janeiro de 2015 uma missão menor e não-combatente chamada de “Suporte Resoluto” (*Resolute Support*, RSM); em 2015, ela contava com mais de 16.000 soldados advindos de 38 países da OTAN e aliados, sendo metade destes oriundos dos EUA e 1.100 do Reino Unido, segundo maior contribuinte de tropas. Segundo os planos do Presidente Obama, anunciados ainda em 2014, os EUA pretendiam retirar ainda mais soldados de suas tropas no Afeganistão, mantendo apenas um pequeno contingente de apoio às forças afegãs, contudo, com o início da presidência de Trump,

os planos sofreram alterações e houve um prolongamento da presença estadunidense no país (CFR, 2021; OTAN, 2015).

Assim, a intervenção foi conduzida essencialmente em três fases: a primeira focou na derrubada do Talibã e durou poucos meses, tendo sido a etapa alcançada com maior facilidade pelos EUA; a segunda foi marcada pelo objetivo de desmonte completo do exército Talibã e tomada de controle do país como um todo, ao mesmo tempo em que se buscava construir novas instituições domésticas; a terceira, iniciada em 2008, foi caracterizada pela aplicação da contrainsurgência e teve como um dos fatores centrais o aumento temporário das tropas ao mesmo tempo em que se promoveram iniciativas de transição das responsabilidades para que se pudesse encerrar o conflito de vez e efetuar a retirada das tropas estadunidenses do país. Em termos das forças estadunidenses, teve-se no pico aproximadamente 104.000 soldados e as mortes até 2014 se encontravam em 20.149 (BERT, 2011; BLUM; DEBRUYNE, 2020).

As maiores críticas em relação à atuação dos EUA se centram no entendimento de que houve pouco planejamento relacionado a planos de reconstrução pós-conflito e que, por vezes, os objetivos da ação não estavam claramente definidos (BERT, 2011). Além disso, em 10 anos de conflito, entre 2001 e 2011, mais de US\$ 444 bilhões já haviam sido gastos na guerra sem que nenhuma resolução tivesse ocorrido (CFR, 2021). Parte da explicação para a condução problemática da atuação dos EUA foi a divisão da atenção entre o Afeganistão e o Iraque a partir de 2003 e o fato de que a operação contra o Talibã foi apenas o primeiro passo de uma série de outras operações contra Estados que pudessem estar abrigando grupos terroristas (BERT, 2011; GREENTREE, 2019; MEARSHEIMER, 2019). Além disso, ainda que Bush, em um primeiro momento tenha recebido apoio bipartidário público em relação aos planos anunciados e a seus posicionamentos no imediato pós-ataques; uma vez que a guerra começou a se alongar e a oposição local às forças estadunidenses a crescer, os partidos se dividiram e, enquanto os Republicanos seguiram apoiando o Presidente Bush, a rejeição dos Democratas foi progressivamente aumentando, de forma que a Guerra do Afeganistão é um ponto de diversas controvérsias internas (BERT, 2011; LARSON; SAVYCH, 2005). Por fim, apesar de protestos domésticos e internacionais e mesmo com a parte dos combates do conflito tendo sido formalmente finalizada em

2014, os EUA seguem presentes militarmente no país, sob a justificativa de garantir que o Afeganistão não volte a ser um santuário para terroristas (DEMOCRATIC PARTY, 2012, 2016)

8. *Intervenção no Iraque* – O Iraque possui a segunda maior reserva de petróleo do mundo e até o início dos anos 2000 se configurava como um importante ator no equilíbrio de poder regional do Oriente Médio. Após a Guerra do Golfo, o Iraque seguiu sob o comando de Saddam Hussein, ainda que com um grau significativo de intervenção de atores externos nos assuntos domésticos do país, como exemplificado pela prevalência das Zonas de Exclusão de Voo controladas principalmente por EUA e Reino Unido (BERT, 2011).

Desde a Guerra do Golfo, Saddam Hussein era visto como um inimigo, de forma que a intervenção comandada por Bush em 2003 vinha sendo vislumbrada como desejável já alguns anos antes. Ainda que o Iraque seja territorialmente pequeno e que alguns autores como Bert (2011) apontem que ele não tinha como representar uma ameaça real aos EUA, Bush inclusive afirmou, durante a campanha dos anos 2000 que, enquanto Saddam governasse o Iraque, não haveria paz e estabilidade no Golfo Pérsico – nesse sentido, ressalta-se que havia uma leitura por parte dos altos escalões da Segurança Nacional de que era necessário terminar o que havia sido iniciado em 1991, e de que Saddam não deveria ter a oportunidade de reconsolidar seu poder; além disso, considerações acerca da segurança de Israel (principal aliado estadunidense na região) e da introdução de mais uma democracia no Oriente Médio também estavam sob consideração. Assim, o discurso de que o Iraque e seu líder eram um problema vinha sendo inflado desde o início do milênio; de forma que, quando se tomou a deliberação de agir, as justificativas de que o Iraque cooperava com a Al-Qaeda, de que havia indícios de Saddam estar adquirindo capacidades de armas de destruição em massa, combinadas com a visão negativa de Saddam, foram rapidamente aceitas pelo público e pela mídia, levando a um apoio inicial contundente à Guerra (BERT, 2011; LARSON; SAVYCH, 2005; REPUBLICAN PARTY, 2000).

Em 19 de março de 2003, o Presidente Bush determinou que as Forças Armadas estadunidenses, em conjunto com as forças aliadas, iniciassem as operações contra o Iraque com o objetivo de avançar na estabilização da região do Golfo, desarmar o

Iraque, então acusado de possuir armas químicas⁵⁸ e retirar Saddam Hussein do poder (TORREON; PLAGAKIS, 2020). A Operação, chamada de Liberdade Iraquiana (*Operation Iraqi Freedom*), se baseava no não cumprimento das sanções impostas pelo Conselho de Segurança da ONU e se apoiava na Resolução 1441 (2002) que tinha condenado a recente política Iraquiana de não cumprimento dos acordos. Nesse sentido, ao longo do ano de 2002, Bush fez uma série de discursos exigindo que a ONU tomasse medidas mais rígidas para garantir a implementação de suas Resoluções em relação ao desarmamento do Iraque e à proibição de seu programa de desenvolvimento das Armas de Destruição em Massa. Ao mesmo tempo, ele também deixou claro que, caso a Organização não seguisse essa linha de ação, os EUA estavam prontos para eles mesmos desarmarem o Iraque. Em novembro de 2002, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1441 que notificava o Iraque de que haveria sérias consequências caso não houvesse observância por parte do país em relação às resoluções do Conselho. Ainda assim, apesar da tentativa do governo norte-americano de adquirir um aval explícito do Conselho para a sua intervenção militar – visto como um componente desejável, mas não necessário para sua ação –, o UNSC optou por não autorizar, tendo o então presidente francês, Jacques Chirac, inclusive declarado publicamente em março de 2003 que a França vetaria qualquer Resolução que autorizasse os EUA a iniciar uma ação militar no Iraque (LARSON; SAVYCH, 2005).

Assim, após o início dos conflitos debateu-se no âmbito internacional a legalidade das ações realizadas pela coalizão liderada pelos EUA (e cujo principal apoiador era o Reino Unido). Em setembro de 2004, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, afirmou que a intervenção não estava de acordo com os princípios da Carta da ONU, sendo portanto ilegal. Contudo, nenhuma outra providência significativa foi tomada, inclusive porque os dois principais interventores eram membros permanentes do Conselho de Segurança (LARSON; SAVYCH, 2005).

No âmbito da legalidade doméstica, assim como seus antecessores, Bush filho também entendia que a Constituição permitia que ele agisse sem o aval do Congresso em relação ao uso das Forças Armadas. Ainda assim, em outubro de 2002, o

⁵⁸ Em 9 de julho de 2004 que o Comitê de Inteligência do Senado concluiu que os relatórios sobre a presença de armas de destruição em massa haviam sido exagerados ou errôneos e que não havia nenhuma prova de um relacionamento entre a Al Qaeda e Saddam Hussein (MACINTYRE, 2008).

Congresso passou uma resolução conjunta⁵⁹ (Resolução 114) que autorizava a tomada de ações militares contra o Iraque. No momento em que a assinou e sancionou, transformando-a na Lei Pública 107-243, o então presidente declarou que via essa decisão do Congresso como um apoio a suas futuras ações, não como um aval (GENOVESE; ADLER, 2017).

Uma das principais consequências Operação Liberdade Iraquiana foi o crescimento da insurgência interna que buscou combater a presença da coalizão no país, contribuindo para a escalada dos conflitos no Iraque (MACINTYRE, 2008). Assim, ainda que em 1º de maio de 2003 o Presidente tivesse anunciado o fim dos combates maiores (LARSON; SAVYCH, 2005), entre 2003 e 2007 a situação no Iraque foi marcadamente se deteriorando, com uma aceleração da violência ainda maior a partir de 2006 – neste sentido, as mortes de civis iraquianos, por exemplo, são estimadas em 1.650 em maio de 2004, 2.700 em maio de 2006 e 2.600 em maio de 2007, mostrando um aumento consistente. O número de soldados americanos mortos também aumentou, tendo ido de 80 a 126 por mês no mesmo período⁶⁰ (BERT, 2011). Consequentemente, dentre o início dos combates e a assinatura do acordo bilateral em 2008 – que determinava um plano de transição das atividades até então exercidas pelas forças estadunidenses para as forças de segurança iraquianas e de retirada dos EUA –, o número de militares presentes no contingente estadunidense no Iraque ficou em torno de pouco mais de 130.000 militares, tendo atingido seu ápice em 2005, com 160.000, e só tendo reduções de fato a partir do início da vigência do acordo bilateral, em 1 de janeiro de 2009 (EUA; REPÚBLICA DO IRAQUE, 2008; TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Subsequentemente, a situação pareceu progressivamente se estabilizar e, em março de 2010, eleições foram realizadas no país (BERT, 2011). Conforme o negociado, a partir de 2009, os Estados Unidos ainda mantiveram forças militares no

⁵⁹ Ainda que a Resolução 114 tenha sido aprovada em ambas as casas, não significa que não havia uma forte oposição a essa linha de ação que o presidente vinha propondo (BERT, 2011).

⁶⁰ Em seu pico, a intervenção contou com 180.000 soldados e, até 2010, foram registradas 4.418 mortes estadunidenses (BERT, 2011; BLUM; DEBRUYNE, 2020). Já de iraquianos, registrou-se aproximadamente 108 mil mortos (cifra bastante disputada, tendo fontes que apontam valores maiores, chegando a 600.000 mortes), além de milhões de deslocados internos e refugiados – estima-se que 2.5 milhões de iraquianos tenham deixado o país e 2.4 milhões estejam em condições precárias internamente (BERT, 2011).

Iraque com o objetivo de manter a segurança e estabilidade no país e projetaram uma saída completa para 31 de dezembro de 2011, o que foi efetivado (TORREON; PLAGAKIS, 2020). Portanto, por um lado, os objetivos iniciais de remoção de Saddam do poder e de adoção de uma democracia formal foram atingidos, por outro lado a segurança do país e o funcionamento de suas instituições seguem incertos (SIRACUSA; VISSER, 2020). Além disso, muitas críticas foram feitas em relação à condução do conflito por parte da coalizão e à falta de planos adequados para lidar com a instabilidade pós-conflito; uma das mais contundentes se refere ao uso de bombas cluster⁶¹ (KERTON-JOHNSON, 2011). Ainda assim, após o fim do conflito, o Iraque e os EUA mantiveram um bom relacionamento, inclusive com o segundo tendo mandado tropas para colaborar com as forças iraquianas e proteger os cidadãos norte-americanos contra o Estado Islâmico em 2014 (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

9. *Intervenção na Líbia* – A Líbia é o quarto maior país africano em termos de território e possui um dos maiores PIBs per capita do continente; ademais, a nona maior reserva de petróleo do mundo está localizada no país⁶². Sua posição no extremo norte do continente e seu histórico fazem da Líbia um país chave em termos de rotas de migração entre a África e o continente europeu⁶³, sendo assim uma fronteira chave para o controle do fluxo migratório. A crise atual foi iniciada em 2011, na esteira das turbulências da Primavera Árabe⁶⁴, tendo sido desencadeada por uma série de protestos contra o ditador Muammar Gaddafi (AfDB, 2020; WILLCOXON, 2016).

Com o aumento das instabilidades no país, uma coalizão de países, formada por França, Reino Unido e Estados Unidos (e sob a liderança deste último), iniciou uma

⁶¹ Bombas cluster ou bombas de fragmentação (*Cluster Bombs*, em inglês) são bombas que quando acionadas libera uma série de outros projéteis ou fragmentos menores, fazendo com que seja mais difícil de controlar seus alvos.

⁶² As estimativas podem variar de acordo com o banco de dados utilizado e os tipos de petróleo considerados. O Grupo do Banco de Desenvolvimento Africano (AfDB) declara que a Líbia possui 38% das reservas de todo o continente – mesmo que apenas 25% do território do país tenha sido analisado para a detecção de hidrocarbonetos (AfDB Group 2020).

⁶³ De acordo com oficiais italianos, dos 167.184 imigrantes resgatados no mar mediterrâneo em 2014, 85% haviam usado a costa líbia como ponto de partida (UNHCR, 2020).

⁶⁴ Primavera Árabe foi o nome dado a série de protestos que se espalharam pelo norte da África e parte do Oriente Médio após um vendedor ambulante colocar fogo em si mesmo como forma de protesto contra o assédio policial, na Tunísia em dezembro de 2010 (O’SULLIVAN, 2018).

intervenção militar na Líbia, sob a justificativa oficial de proteção de civis e dos direitos humanos, utilizando-se, de forma destaca, da Doutrina do R2P. A intervenção foi autorizada em 18 de março de 2011 pela Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU, a qual dizia ser necessário proteger a população líbia das violações de direitos humanos que esta vinha sofrendo por parte do então governante, Muammar Gaddafi. Dessa forma, a intervenção na Líbia foi a primeira instância de ação da OTAN com base na Doutrina do R2P e a primeira vez que o Conselho de Segurança autorizou uma ação referindo-se explicitamente aos princípios da Doutrina (KRASS, 2011; O’SULLIVAN, 2018).

Em 19 de março, com o aval do Presidente Obama, os Estados Unidos e seus aliados iniciaram a Operação Protetor Unificado (*Operation Unified Protector*) sob os auspícios e, em seguida, apoio direto da OTAN. Neste sentido, em 4 de abril de 2011, os Estados Unidos oficialmente transferiram a responsabilidade de chefia da Operação para a OTAN, assumindo um papel de apoio às forças da coalizão – essa transição tinha como principal objetivo evitar o envio de tropas estadunidenses para o terreno, de forma que a maior parte das ações dos Estados Unidos a partir de abril se centraram na defesa e no controle do espaço área líbio, na implementação da Zona de Exclusão Aérea e na defesa e retirada de cidadãos estadunidenses presentes no país. No todo, a Operação teve uma duração aproximada de 7 meses e foi formalmente encerrada em 31 de outubro de 2011⁶⁵ (O’SULLIVAN, 2018; TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Próximo ao fim da Operação de combate, em 16 de setembro, mediante um pedido das autoridades de transição na Líbia, a ONU, através da Resolução 2009, criou uma missão de suporte político para o restabelecimento do país pós-conflito. Portanto, a Missão das Nações Unidas para Suporte na Líbia (*United Nations Support Mission for Libya*, UNSMIL), como foi chamada, não era nem uma missão de paz e nem possuía um aspecto militar, de forma que seu contingente sempre foi bastante reduzido (não ultrapassando 500 membros em seu ápice) (UNSMIL, 2021). Contudo, mesmo com a presença da UNSMIL e com a criação do Conselho Nacional de Transição (*National Transition Council*, NTC), que serviria como um governo interino até a realização de

⁶⁵ O encerramento da missão se deu logo após a captura e morte de Muammar Gaddafi, cujo comboio foi bombardeado pela OTAN ao sair de Sirte, numa aparente tentativa de deixar o país (O’SULLIVAN, 2018).

eleições, o período que se seguiu ao fim da Operação Protetor Unificado foi marcado por instabilidades políticas e níveis de violência crescentes (SILVESTRI, 2018).

Em 12 de setembro de 2012, houve um ataque a um posto diplomático norte-americano na cidade de Benghazi, o qual resultou na morte de 4 estadunidenses, incluindo o embaixador americano da Líbia na época, John Christopher Stevens. Como resposta, os EUA enviaram um destacamento de forças militares parte do Comando dos Estados Unidos para a África (*U.S. Africa Command*, AFRICOM) para proteger seus cidadãos presentes no país (TORREON; PLAGAKIS, 2020). Em 2014, a situação na Líbia atingiu um nível alarmante e passou a ser caracterizada como Guerra Civil, que perdura até hoje (GARTENSTEIN-ROSS; BARR, 2015). Concomitantemente, as ameaças terroristas no território ganharam espaço e os Estados Unidos – que desde o fim das operações da OTAN em 2011, vinham mantendo-se mais ativos na esfera política e financeira do conflito⁶⁶, tendo uma presença militar menor no país e na equipe da UNSMIL – passaram a conduzir uma série de operações contra-terrorismo na Líbia. Estas operações foram em geral realizadas sob o comando do AFRICOM e tiveram como característica marcante a não instalação de uma presença militar estadunidense fixa no território (BLANCHARD, 2020).

Em termos legais, o Presidente Obama apenas comunicou o Congresso de suas ações, enviando os relatórios periódicos como requerido, mas argumentando, como seus antecessores, que não era necessário constitucionalmente que ele buscasse o aval congressista. Além disso, os interventores externos julgaram as ações na Líbia de forma positiva, afirmando abertamente que haviam prevenido uma catástrofe. Dentre os resultados, tem-se que nenhum soldado da aliança foi morto durante os conflitos e, em termos de custos, os EUA gastaram 1.1 bilhão de dólares – o que é uma fração dos gastos feitos nos Balcãs, no Afeganistão ou no Iraque (O’SULLIVAN, 2018). Por outro lado, autores como Hove (2015) entendem que a intervenção da coalizão teve como consequência o prolongamento do conflito, além de ter acentuado o número de mortes e aberto espaço para o crescimento de movimentos islâmicos radicais. Nesse sentido, diversos países acusaram a coalizão e a OTAN de terem usado o R2P como um

⁶⁶ Entre o início do conflito na Líbia em 2011 e fevereiro de 2020, o governo dos Estados Unidos havia alocado mais de \$550 milhões de dólares para programas de assistência no país (BLANCHARD, 2020).

pretexto para promoverem uma mudança de regime, ou seja, para avançar seus próprios objetivos políticos – isso seria respaldado pelo fato de a missão ter sido terminada logo depois da retirada de Gaddafi, sem possuir um plano de médio ou longo prazo para o pós-conflito (BLANCHARD, 2020; GARTENSTEIN-ROSS; BARR, 2015).

10. *Intervenção na Síria* – A Síria é um país localizado no Oriente Médio e possui fronteiras diretas com Turquia (ao norte), Iraque (a leste), Líbano e Mar Mediterrâneo (a oeste), Israel e Jordânia (ao sul), de forma que se configura como um dos atores estratégicos da região. Seu conflito interno – iniciado em 2011 a partir dos protestos contra o governo do então Presidente Bashar al-Assad e ligados à Primavera Árabe – rapidamente evoluiu para uma Guerra Civil; se tornando ainda mais complexo à medida que os atores internos foram se fragmentando e que uma série de atores internacionais se envolveram no conflito. Enquanto Rússia e Irã apoiam diretamente o governo de Assad, países como Estados Unidos, Turquia, França e Reino Unido criticam fortemente o regime presidido por ele – entendendo que se trata de uma autocracia comandada por um ditador – e, possivelmente, fornecem apoio às forças rebeldes, ao mesmo tempo em que fazem pressão na arena internacional para que ele renuncie ao poder (HUMUD; BLANCHARD, 2020).

Em agosto de 2011, dado ao agravamento dos enfrentamentos e dos protestos, o então presidente estadunidense, Barack Obama, apelou à Assad que renunciasse – o que não ocorreu. Assim, nos dois anos seguintes, o conflito no país seguiu se intensificando. Em 2013, à luz do prosseguimento do conflito, o Congresso estadunidense aprovou o fornecimento de assistência “não-letal” a grupos de oposição ao governo, porém vetou o uso da força na Síria. Em agosto do mesmo ano, acusações de que o governo sírio estaria usando armas químicas contra sua população vieram à tona, o que fez com que Obama, em um primeiro momento, anunciasse sua intenção de enviar um destacamento aéreo para realizar bombardeios guiados com o objetivo de tirar a capacidade de Assad de usar armas químicas, sem, no entanto, utilizar-se de tropas no terreno e nem buscar tirar Assad do poder. Sua justificativa era de que um ditador que usava armas químicas contra sua própria população era um perigo à segurança internacional e um exemplo de uso de armas químicas com impunidade não deveria ser permitido. Porém, após negociações com a Rússia, o governo

estadunidense voltou a sua decisão prévia de não intervir diretamente na questão, optando assim por uma solução diplomática (ESTADOS UNIDOS, 2013).

Com a entrada do Estado Islâmico no tabuleiro, ocupando territórios na Síria e no Iraque em 2013, a situação se agravou ainda mais, levando os EUA e outros atores internacionais a intervirem diretamente no conflito – combatendo, porém, apenas o Estado Islâmico (DEMOCRATIC PARTY, 2016; REPUBLICAN PARTY, 2012, 2016; TAN; PERUDIN, 2019). Assim, a intervenção feita pela coalizão internacional capitaneada pelos EUA na Síria para combater o Estado Islâmico foi iniciada em setembro de 2014 e se baseou nos argumentos de que o Estado Islâmico é uma organização terrorista que se utiliza de uma brutalidade única para matar todos que se opõem a seus projetos. Nesse sentido, se destacou que o Estado Islâmico já era responsável pela captura de prisioneiros, assassinatos de crianças, estupros e outros atos criminosos – inclusive tendo cometido o assassinato de dois jornalistas estadunidenses, Jim Foley and Steven Sotloff. Ademais, o governo de Obama destacou que uma organização deste tipo, que vinha crescendo e já controlava territórios em dois países (Iraque e Síria), representava uma ameaça direta à aliados norte-americanos, à região do Oriente Médio, a cidadãos americanos pelo mundo e, possivelmente, aos próprios Estados Unidos (DEMOCRATIC PARTY, 2016; ESTADOS UNIDOS; 2014; REPUBLICAN PARTY, 2016).

Obama, em termos legais domésticos, optou por não pedir autorização do Congresso para agir contra o Estado Islâmico, se baseando em seu direito constitucional como Chefe das Forças Armadas para tomar essa deliberação e na vigência das duas AUMFs (de 2001 e 2002) que autorizavam o uso da força para combate de organizações terroristas. No entanto, argumentando que um Presidente que trabalha junto com o Congresso resulta em uma Nação mais forte, pediu que o Congresso apoiasse seus esforços. Além disso, ele enviou os relatórios periódicos sobre o andamento das ações, como manda o *War Powers Act*. Como no caso de seus antecessores, essa postura unilateralista do Presidente ante o Legislativo foi bastante questionada. O Congresso, por sua vez, não chegou a diretamente autorizar este uso da força, mas aprovou uma série de medidas secundárias a esta, como o fornecimento de auxílio humanitário e de fundos para treinamento das oposições sírias ao Estado

Islâmico (CLARK; TIEFER, 2016; ESTADOS UNIDOS, 2014; HUMUD; BLANCHARD, 2020; OBAMA, 2014).

Em termos internacionais, o combate ao Estado Islâmico pode ser visto tanto na esfera de proteção da paz e segurança internacionais quanto nas prescrições do R2P. Contudo, tendo em vista a divisão interna entre os 5 membros permanentes do Conselho de Segurança em relação a qual seria a solução desejável para o conflito na Síria, o Órgão está travado desde 2011. De forma que, mesmo a Síria sendo considerada como prioridade pela ONU, nos últimos anos, as únicas ações sobre as quais a comunidade internacional conseguiu concordar estão relacionadas ao combate direto do Estado Islâmico, como no caso da Resolução 2170, de 2014, que condenou as ações do grupo terrorista (ainda que sem autorizar diretamente ações militares) e estimulou os Estados membros da ONU a ajudarem as populações afetadas (ADAMS, 2015; UNCS, 2014; TAN; PERUDIN, 2019)

Em outubro de 2014, tendo em vista os avanços do Estado Islâmico sobre os países fronteiriços, foi estabelecida a Força Tarefa Conjunta Resolução Inerente (*Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve*, CJTF-OIR), com apoio de mais de 70 países e com o objetivo de combater o grupo terrorista na região. Em seguida, no final de 2015, as primeiras tropas terrestres estadunidenses começaram a combater em terreno sírio; em um primeiro momento, a operação foi composta por 50 militares, sendo gradualmente ampliada e atingindo 2.000 membros no início de 2017. Assim, entre o início de sua intervenção direta (em 2014) e 2017, a atuação dos Estados Unidos na Síria priorizou as operações de contra-terrorismo, ainda que desde 2015 eles também tenham atuado no treinamento, equipagem e orientação de parceiros locais em relação ao conflito como um todo (TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Até o início de 2021, a Força Tarefa Conjunta Resolução Inerente contra o Estado Islâmico seguia ativa, contando com um contingente de aproximadamente 600 soldados estadunidenses estacionados diretamente na Síria. Até o final de 2020 os EUA haviam contabilizado 96 mortes de soldados ligadas a esta Operação; em termos de impacto local, os números são ainda bastante incertos, mas declara-se que até 2016 já havia mais de 470.000 sírios mortos, 6.1 milhão de deslocados internos e 5.6 milhões

de refugiados – que se instalaram principalmente em outros países da região e na Europa (BLUM; DEBRUYNE, 2020; TAN; PERUDIN, 2019).

2.3. CONCLUSÕES PARCIAIS

Esses dados são, em grande medida, consistentes com as conclusões do estudo de Kavanagh *et al.* (2017) – que realizou um projeto de análise acerca das tendências históricas das intervenções externas terrestres dos Estados Unidos. Em seu trabalho, o pesquisador identificou que os Estados Unidos tiveram um envolvimento frequente e consistente na América Central e Caribe desde 1898 até o final dos anos 1990. Esse envolvimento, muitas vezes, não incluía a movimentação de grandes contingentes, mas se caracterizava pela presença prolongada das Forças Armadas estadunidenses na região. Nesse sentido, o maior número de tropas americanas concentradas fora dos EUA estão localizadas na Europa e no leste e sudeste asiático⁶⁷, duas regiões do mundo em que estão localizados os maiores aliados dos Estados Unidos e nas quais, em caso de necessidade urgente, seria mais difícil chegar em comparação com a América Central. Já o envolvimento estadunidense direto no Oriente Médio, segundo o autor, só se iniciou de fato nos últimos 30 anos. Por último, o autor destaca uma maior atenção dada a região do Sul da Ásia nos últimos anos, a qual, segundo ele, estaria sendo impulsionada pelas operações contra-terrorismo e, principalmente, pelo envolvimento no Afeganistão.

Assim, uma informação a ser destacada (ilustrada abaixo) é que, das 10 intervenções sob análise, todas estão localizadas próximas à Europa ou aos Estados Unidos. Sendo 4 delas no Oriente Médio, 2 na América Central e Caribe, 2 na Europa em si – mais especificamente na região à leste – e 2 no Continente Africano – uma delas na Região do Grande Oriente Médio e a outra no oeste, mais especificamente no "Chifre da África".

⁶⁷ Cabe destacar que sobre isto, o autor nota uma redução progressiva no contingente total presente nestas regiões a partir do fim da Guerra Fria (KAVANAGH *et al.*, 2017).

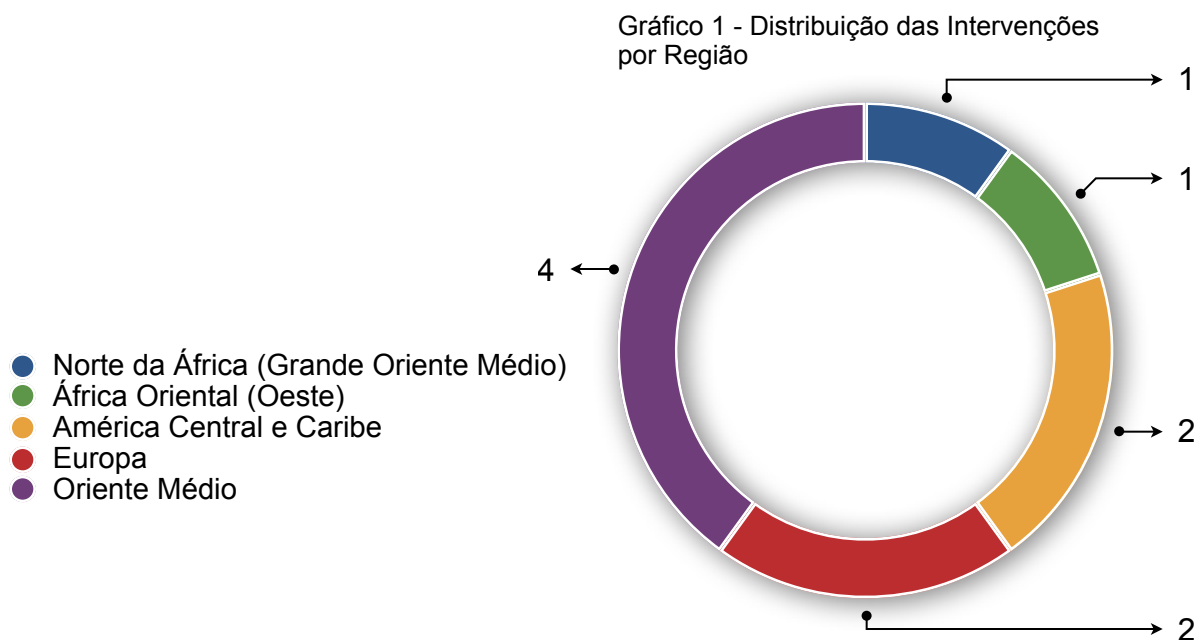
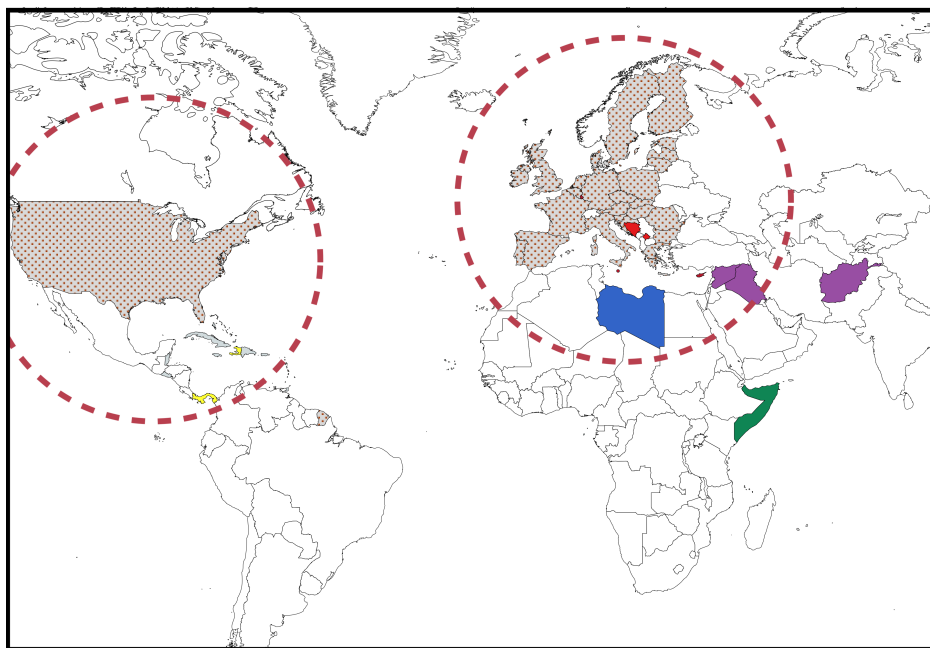


Figura 2 - Mapa da localização das intervenções



Fonte: elaborada pela autora.

Isso se explicaria através da noção de que os EUA têm maior probabilidade de intervir em áreas consideradas como parte do seu “interesse estratégico” (como a América Central) e em áreas diretamente conectadas com seus principais aliados securitários (ou seja, os membros da OTAN, majoritariamente presentes na Europa). Ao

mesmo tempo, quando sua hegemonia internacional estivesse em seu ápice, as probabilidades de o país optar por uma intervenção militar aumentaria, já que haveria menor probabilidade de algum outro ator manifestar contrariedade abertamente – além disso, neste contexto de hegemonia, atinge-se o maior grau possível de flexibilidade para tomada de decisões de forma unilateral – o que leva a uma maior probabilidade de sucesso em suas ações (KAVANAGH *et al.*, 2017).

As colunas finais da Tabela 1 explicitaram as datas de início e fim da parte da intervenção focada em combate, seguidas pela data final da presença estadunidense no país e, por último, uma soma da duração da operação como um todo. Neste sentido, ressalta-se que a média de tempo de duração da fase de combates é de aproximadamente 37 meses, sendo que, das operações analisadas, a que contou com menor tempo foi a intervenção no Iraque em 1991 (na qual os combates duraram 1 mês) e a mais longa é a intervenção no Afeganistão, iniciada em 2001 e cuja duração oficial dos combates foi de 158 meses. Esta intervenção também é a mais longa da história estadunidense, contando com quase 20 anos de atividade e, ainda, em andamento. Ao mesmo tempo, a intervenção que teve sua duração total correspondente ao menor período dentre as 10 foi a intervenção no Haiti de 1994; em contraponto, a média de duração total das operações foi de aproximadamente 118 meses e meio ou 9,8 anos.

Por fim, dadas as descrições de cada caso específico, apresentadas acima, é possível perceber que as intervenções foram antecedidas por um aumento das tensões entre os Estados Unidos e o país alvo – no caso do tipo I de intervenção (remoção de governo) e do tipo III (mudança de regime) – ou entre os EUA e o ator que ameaça o país onde se deu a intervenção – no caso das de tipo IV (proteção de um Estado em relação a outro ator). Nos casos de tipo II (intervenção em uma guerra civil), um antecedente claro é o aumento da visibilidade do conflito na arena internacional e nos fóruns multilaterais, especialmente na ONU.

Outro aspecto a ser mencionado se refere aos tipos de intervenção identificadas pelo trabalho de Kavanagh *et al.* (2017). Segundo o autor, as circunstâncias em que é mais provável que os EUA interviessem seriam: (i) intervenções em conflitos armados; (ii) operações de estabilidade; e, (iii) intervenções de dissuasão. Assim, se a noção de

estabilidade for ampliada para conter em si a leitura americana de interesses naturais e a política estadunidense de excepcionalidade e exportação da democracia, os três tipos destacados pelo autor seguiriam a mesma linha dos 4 identificados nas intervenções estudadas na presente pesquisa.

3. LIDERANÇA PRESIDENCIAL

Questionamentos acerca da importância do líder na tomada das decisões de política externa são frequentes e feitos há bastante tempo. Porém, a resposta que eles recebem muda de acordo com o período (HUDSON; DAY, 2020). Historicamente, houve períodos em que as análises ligadas a ocorrências internacionais focavam-se nos “Grandes Homens” da história como sendo a principal variável explicativa, como destaca Morgenthau (1948). Assim, líderes como Pedro o Grande, Napoleão Bonaparte, Bolívar, Otto Von Bismarck, Winston Churchill ou Mao Zedong eram muitas vezes o foco dos estudos. Estes líderes eram vistos como figuras ímpares, independentes e excepcionais, capazes de definir acontecimentos históricos através de suas ações. Neste sentido, suas personalidades, estratégias e visões eram especialmente esmiuçadas e consideradas como decisivas para a construção de poder de seus respectivos Estados – comparáveis, inclusive, às capacidades militares e aos recursos naturais, por exemplo.

Essas explicações podem ser condensadas na ideia de uma Teoria do Grande Homem, visão na qual o líder seria o centro das explicações acerca do comportamento internacional de um Estado e poucas outras variáveis seriam importantes para esta análise. Esta ideia esteve em voga de forma significativa no período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial e estava ligada essencialmente às análises históricas ou a estudos psicológicos. Após o final do conflito e início da Guerra Fria, explicações ligadas a estruturas do Sistema Internacional e análises no âmbito do Estado ganharam mais destaque, levando a um certo abandono da abordagem no nível da liderança (HUDSON; DAY, 2020).

Neste sentido, o final da década de 1950 e o início dos anos 1960 marcam o nascimento – dentro do campo das Relações Internacionais – do ramo da literatura que busca discutir o grau de influência do tomador de decisão em relação à execução (ou não) de algum ato de política externa. Assim, a “Análise de Política Externa” (APE), como subcampo das Relações Internacionais, deriva das correntes mencionadas acima e tem como seus primeiros expoentes “Alexander George, Harold Guetzkow, Hayward Alker, Arnold Kanter, Glenn Snyder e James Rosenau” (HUDSON; DAY, 2020, p. 16).

Após essa primeira onda de estudos, no entanto, houve pouca produção acadêmica ligada a este campo e o interesse neste escopo de análise sofreu um decaimento durante os anos 1970 e 1980. Foi apenas no final da década de 1980, paralelamente ao término da Guerra Fria, que o subcampo da Análise de Política Externa se reorganizou dentro da disciplina de Relações Internacionais. A APE entende que a base do estudo das Relações Internacionais – ou seja, o objeto central da análise – são os tomadores de decisão, os quais são, por essência, humanos. Neste sentido, a Análise de Política Externa aponta que a principal falha das teorias *mainstream* das RI – em ênfase no período da Guerra Fria –, seria sua falta de atenção (ou interesse) no componente “humano”, sem o qual, aponta a APE, não haveria mudanças, persuasão, criatividade, etc. Além disso, nos poucos momentos em que o inclui na análise, o *mainstream* os coloca como atores racionais ou os equipara a um Estado, deixando de abarcar a complexidade existente no âmbito da decisão humana (HUDSON; DAY, 2020). No entanto, a mente de um tomador de decisão não é uma

tabula rasa: ela contém informações e padrões complexos e intrincadamente relacionados, tais como crenças, atitudes, valores, experiências, emoções, traços, estilo, memória e concepções nacionais e auto-concebidas. A mente de cada tomador de decisão é um microcosmo da diversidade existente em uma determinada sociedade. Cultura, história, geografia, economia, instituições políticas, ideologia, demografia e inúmeros outros fatores moldam o contexto social no qual o tomador de decisão atua (HUDSON; DAY, 2020, p. 20⁶⁸).

Neste sentido, o foco central da Análise de Política Externa são os tomadores de decisão que se encontram, de fato, em posições que os permitam tomar decisões determinantes para o Estado, ou seja, tenham autoridade para comandar recursos do Estado-Nação em questão. Ainda assim, é possível utilizar-se dos mecanismos desta teoria para analisar pessoas em outras posições.

Portanto, enquanto os neorealistas defendiam que as intervenções militares teriam suas raízes na natureza anárquica do sistema internacional, ou seja, priorizando explicações de cunho estrutural (DUECK, 2009), os adeptos da análise de política

⁶⁸ No original: "tabula rasa: it contains complex and intricately related information and patterns, such as beliefs, attitudes, values, experiences, emotions, traits, style, memory, and national and self-conceptions. Each decision-maker's mind is a microcosm of the variety possible in a given society. Culture, history, geography, economics, political institutions, ideology, demographics, and innumerable other factors shape the societal context in which the decision-maker operates" (HUDSON; DAY, 2020, p. 20).

externa adotaram um foco de pesquisa que leva fortemente em conta o peso da primeira imagem, derivada da proposição de Waltz (2001) acerca dos níveis de análise, como âmbito essencial para o entendimento da formação das políticas externas, das decisões dos Estados e da interpretação deles acerca do sistema internacional – uma vez que, segundo Wendt (1999) o mundo material é constituído a partir da interpretação que se faz dele, ou seja, que as ideias e interpretações humanas influenciam diretamente a forma como o mundo e o Sistema Internacional de fato são (HUDSON; DAY, 2020).

Um dos primeiros pensadores modernos das Relações Internacionais a abordar a questão do papel do líder de Estado sobre as decisões tomadas foi Kenneth Waltz. Sua Teoria das Três Imagens⁶⁹ propõe que três seriam os níveis usados para explicar a ocorrência de guerras: (i) nível individual (primeira imagem); (ii) a esfera da política doméstica (segunda imagem); e, (iii) o sistema internacional (terceira imagem).

A primeira imagem – ligada ao nível individual do tomador de decisão – apareceria diretamente na pessoa do presidente e, em certo grau, no corpo de analistas e assessores que o cercam. O papel exercido por ela é o de interpretação da terceira imagem, de forma que, na prática, as ameaças externas não são colocadas diretamente pelo sistema internacional, mas sim, são depreendidas por esses tomadores de decisão a partir da análise do ambiente externo com embasamento na concepção de interesse nacional. Essa análise está intimamente ligada ao contexto em que está ocorrendo e é fortemente dominada pelos paradigmas políticos dominantes. Assim, é importante mencionar que, para Waltz (2001), o presidente teria um nível médio de autonomia para determinar o curso de ação a ser feito. Por um lado, as limitações domésticas formais e informais, somadas ao modelo democrático de divisão dos poderes – que ocorre nos EUA, por exemplo –, limitariam sua liberdade de ação. Por outro lado, tradicionalmente nos EUA as decisões ligadas à política externa e à área de segurança concentram-se no Presidente, que soma as funções de Chefe de Governo, Chefe de Estado e Chefe das Forças Armadas. Assim, esse nível

⁶⁹ Waltz formula em seu livro “O homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica”, inicialmente publicado em 1959, uma abordagem que divide em três níveis a análise de guerras, sendo: a primeira imagem igual ao nível do indivíduo, a segunda igual ao nível do Estado e a terceira, ao nível do Sistema Internacional (WALTZ, 2001).

intermediário de autonomia – ou, como chama Dueck (2009), “semi-limitado” –, proporcionaria ao presidente a chance de perseguir seu objetivo, que é o de atender os interesses nacionais da melhor forma possível, utilizando-se de escolhas políticas e militares baseadas em sua percepção de quais as melhores ações; ao mesmo tempo, o incentivaria a fazer essas escolhas de forma a maximizar o apoio político interno.

Por fim, o papel da segunda imagem – que representa o âmbito doméstico como um todo –, seria o de impor restrições ao modo como se daria a intervenção; não sendo assim, nem a causa principal nem a determinante, segunda essa teoria, na decisão de intervir, mas sim, um fator modelador das condições de efetivação da ação. Dentre os limitadores internos, pode-se citar: os grupos de interesse, a opinião pública, considerações normativas, pressões eleitorais e prerrogativas legislativas. Assim, no caso das intervenções militares especificamente, dentre as variáveis que seriam impactadas pelas limitações domésticas tem-se: o modo como seria apresentada e justificada para o público, a forma específica em que se daria a intervenção e o momento escolhido para efetivá-la (DUECK, 2009).

Ainda que posteriormente Waltz tenha optado por focar seus estudos na terceira imagem (nível sistêmico), suas proposições abriram as portas para uma série de novas visões (HUDSON; DAY, 2020). Neste sentido, uma escola derivada do realismo clássico que emergiu foi o realismo neoclássico, o qual se conecta diretamente com a Análise de Política Externa, uma vez que busca realizar a incorporação de considerações ligadas ao âmbito doméstico às preocupações de nível sistêmico, através da utilização, em suas análises, da percepção dos tomadores de decisão acerca dos eventos e informações. Dessa forma, conclui-se que seria possível melhor explicar a Grande Estratégia de cada Estado através da leitura de suas interações no âmbito internacional, combinada com a percepção do papel de mediação que suas dinâmicas domésticas possuem no momento de internalização dessas interações (BERT, 2011; DUECK, 2009; LOBELL, RIPSAN, TALIAFERRO, 2009).

Após um período de dúvidas, essa corrente que destaca a importância do líder voltou a crescer nos anos 2000, sendo, hoje, frequente a publicação de pesquisas que buscam identificar não só o papel dos tomadores de decisão nas ações de cada Estado, mas também dos assessores que os cercam, da burocracia do país, do

parlamento, dos grupos de poder da sociedade civil, de ONGs, de empresas, da mídia, de diferentes grupos étnicos, dentre outros. Neste sentido, um grupo sobre o qual a análise mostra-se especialmente difícil é o da burocracia. Sua influência depende das relações internas de poder dentro de um governo e da estrutura institucional dentro de cada país – quanto mais independência o Executivo tiver, por exemplo, em relação aos outros poderes, mais haverá pressão do líder para realizar as coisas de seu jeito. Porém, quanto maior a estrutura estatal e o país em si, menor a probabilidade de o presidente tomar as decisões do dia-a-dia, desencadeando um processo em que as tarefas possuem “vida própria”. Este cenário, contudo, não significa que os presidentes sejam impotentes perante as burocracias, pois suas preferências, capacidades e estilo de gerência influenciam no processo decisório e no grau de autonomia das burocracias, tanto a nível interno quanto no âmbito das relações exteriores (KAVANAGH *et al.*, 2017).

Destaca-se então que um dos principais benefícios derivados do uso da Análise de Política Externa é a possibilidade de utilizá-la como uma ponte, não apenas entre inúmeras teorias de Relações Internacionais, mas também, entre as RI e outras áreas de estudo, como políticas públicas e política comparada (HUDSON; DAY, 2020). Assim, analistas como Bert (2011) afirmam que, no período após a Guerra Fria, os líderes têm ainda mais influência sobre as decisões tomadas no âmbito externo e que, em razão das mudanças sistêmicas ocorridas, os caminhos a serem tomados multiplicaram-se em relação ao período antecedente – marcado pela bipolaridade.

Ao olhar para a formação da política externa, é possível realizar uma divisão ainda mais apurada em relação aos níveis e atores em jogo. Como propõem Hudson e Day (2020), em seu manual, tem-se:

- a) O tomador de decisões – cujo processo cognitivo (ou seja, suas emoções, memórias, crenças, etc) e cuja personalidade e orientação política terão impactos nas suas visões, leituras e ações;
- b) O grupo que cerca o líder e que poderá influenciar em suas decisões, caso em que entram em jogo as dinâmicas de liderança e organização em curso e as características do grupo (tamanho, orientação ideológica, homogeneidade ou heterogeneidade de ideias e crenças, etc.);

c) As burocracias instaladas – burocracias estatais poderão interferir nas decisões tomadas ou na implementação destas, visto que elas possuem uma estrutura organizacional estável, a qual se mantém apesar da rotatividade do líder, bem como tendem a se guiar por interesses próprios, a fim de se autoprotoger;

d) A cultura e identidade nacional – a qual impactará todos os agentes descritos acima e a população do país;

e) O jogo político doméstico – as elites, o tipo de regime político em vigência, os diversos grupos de interesses, a opinião pública, a mídia, são atores capazes de influenciar a tomada de decisão;

f) Os atributos da nação – como geografia, nível de desenvolvimento, recursos naturais disponíveis, tamanho, fluxos de comércio estabelecidos, etc;

g) O sistema regional e internacional.

Ainda assim, hoje, a principal crítica feita a este subcampo versa sobre a alegada dificuldade para a efetivação deste tipo de análise, uma vez que sua aplicação seria demasiadamente complexa. Crítica que, segundo Hudson e Day (2020), não procede, uma vez que existe certa flexibilidade na adoção dos elementos que serão utilizados na análise. Além disso, assim como nas outras teorias, a APE também adota modelos que facilitam as delimitações e promovem a análise da realidade através de recortes.

Assim, o modelo de análise escolhido neste trabalho é o elaborado por Nye (2013), que se propõe a facilitar a montagem de padrões através da agregação das características centrais dos líderes. As intervenções militares, tema deste trabalho, impõem, por essência, maior nível de atenção por parte do líder, uma vez que um contexto de conflito leva a população a buscar nele diretivas. Dessa forma, ainda que seu interesse em política externa seja baixo e sua liderança seja baseada na delegação de tarefas e responsabilidades, as decisões em relação à segurança do país recairão sobre sua figura, bem como a pressão acerca dos resultados (HUDSON; DAY, 2020). É, portanto, imprescindível o estudo centrado no líder no que tange à análise das intervenções militares.

3.1. PODERES, ESTILOS E OBJETIVOS

Desde sua fundação, em 1776, os EUA são uma república presidencialista, organizada em um sistema federativo. Atualmente, o país conta com 50 estados e um Distrito Federal. Suas instituições estão organizadas no modelo de tripartição dos poderes, existindo um Legislativo (bicameral, separado em Câmara Alta – Senado Federal –, e Câmara Baixa – Câmara dos Representantes⁷⁰), um Judiciário e um Executivo – cujo chefe é o Presidente da República. Seu sistema eleitoral funciona em um contexto de predominância bipartidária, ou seja, ainda que existam mais do que apenas dois partidos (Partido Democrata e Partido Republicano)⁷¹, estes têm a maioria esmagadora do espaço político e da representação dentro do país (IVANOV, 2008; JANE'S, 2017).

Suas estruturas institucionais básicas foram estabelecidas pela Constituição de 1789, cujas cláusulas permanecem essencialmente as mesmas, servindo como a base constitucional dos Estados Unidos desde então. Nesse sentido, o poder presidencial também se baseia nas determinações da Constituição – a qual prevê sua eleição para um mandato de 4 anos de duração, com possibilidade de reeleição, salvaguardando a possibilidade de remoção do presidente através de um processo de impeachment (GENOVESE; ADLER, 2017; NELSON, 2018).

Uma vez eleito, o Presidente acumula as funções de Chefe do Poder Executivo (responsável por manter a paz, prosperidade e tranquilidade domésticas), Comandante em Chefe das Forças Armadas (responsável por proteger os interesses dos Estados Unidos no âmbito externo) e Líder de Governo (responsável por guiar as políticas públicas de acordo com sua plataforma eleitoral e buscando o bem-estar da população). Dessa forma, o Presidente dos Estados Unidos tem, dentre seus deveres, a responsabilidade de guiar e implementar políticas que objetivem proteger os interesses internacionais do país e protegê-lo de quaisquer ameaças externas (OSTROM; JOB, 1986).

70 No original: House of Representatives.

71 Outros partidos que se destacam em algumas eleições legislativas são o Partido Verde (*Green Party*) e o Partido Libertário (*Libertarian Party*) (IVANOV, 2008).

Neste sentido, a arena da política externa é um dos poucos domínios em que o Presidente detém maior nível de liberdade para elaborar políticas que julgue cabíveis e se utilizar dos vários instrumentos de política externa a sua disposição (como explicitado pela Figura 1 do capítulo anterior). Dentre estes instrumentos está a prerrogativa do uso das Forças Armadas, que é o foco deste trabalho e que legalmente levanta algumas controvérsias acerca de a quem cabe a autoridade e o poder de fornecer o aval, dentro da estrutura estatal dos EUA, para que se inicie uma ação militar. Esta não é uma controvérsia recente e só pode ser plenamente entendida quando observados ambos: (i) os poderes assegurados e distribuídos pela constituição e (ii) as ações empíricas que concretizam e, de certa forma, moldam o uso destes poderes (OSTROM; JOB, 1986).

O texto original da Constituição em vigor, através do artigo 1, seção 8, determina que ao Congresso cabe o poder de declarar guerras. O artigo 2, seção 2, por sua vez, incumbem o Presidente da função de Chefe das Forças Armadas “quando chamado ... em serviço”⁷² (ESTADOS UNIDOS, 1789). Assim, depreende-se que: o Congresso, a quem cabe o poder de declaração de guerra, faria o chamado; ao presidente, portanto, caberia responder a este chamado e conduzir a ação estadunidense na guerra – enquanto o Congresso manteria uma espécie de vigilância, tendo reservado para si a prerrogativa de fornecer diretivas e instruções, pois é também ao Legislativo que cabe a administração do orçamento (por vezes referido como o “poder da bolsa”⁷³) e manter e regular as Forças Armadas. Dessa forma, a Constituição estabeleceu, originalmente, um formato de ação compartilhada⁷⁴ (ESTADOS UNIDOS, 1973; GENOVESE; ADLER, 2017).

Contudo, na prática, através dos tempos, os presidentes frequentemente assumiram maior independência do que deveriam inicialmente possuir, muitas vezes com um certo aval do Congresso – que foi progressivamente cedendo ao Executivo o

⁷² No original: when called into the actual service of the United States (ESTADOS UNIDOS, 1789).

⁷³ No original: power of the purse (GENOVESE; ADLER, 2017, p. 16).

⁷⁴ Cedendo ao Congresso, inclusive, o poder de influenciar diretamente em diversos pontos da política externa, uma vez que é a ele que cabe a confirmação dos tratados, formular leis, aprovar as nomeações de oficiais em postos nacionais e internacionais, e supervisionar as ações do governo (GENOVESE; ADLER, 2017).

encargo dos poderes ligados às questões externas e aos conflitos. Um exemplo disso é a ação do Presidente Truman em determinar unilateralmente o envolvimento dos EUA na crise da Coreia (também chamada de Guerra da Coreia) – nesta instância, o Presidente não só levou os Estados Unidos a participar de uma guerra sem consultar o Congresso, como também afirmou publicamente que ele estava agindo dentro de suas autoridades constitucionais. Os principais motivos citados para que o Congresso tenha historicamente “permitido” em diversas ocasiões que este comportamento do Executivo se perpetuasse são: (i) os membros do Congresso, em geral, estão mais preocupados com os assuntos domésticos; (ii) o presidente tem, normalmente, a habilidade de iniciar ações de forma mais rápida, de forma que frequentemente deixa ao Congresso uma posição mais reativa⁷⁵ – que acaba consolidado este arranjo (GENOVESE; ADLER, 2017).

Ainda que essa atitude de crescente primazia do Executivo na formulação e execução de política externa possa ser observada desde a época de George Washington, com a emergência do Estado de Segurança Nacional⁷⁶ durante a Guerra Fria e, mais tarde, com os atos terroristas do 11 de setembro, o poder acabou se concentrando ainda mais nas mãos do presidente – que passou a comandar o que Genovese e Adler (2017) chamam de “presidência imperial”, justamente por seu caráter hegemônico na formulação da política externa. Hoje, o Presidente dos Estados Unidos é essencialmente o responsável por moldar e formular a política externa do país, sendo seu principal representante no mundo. Sem dúvida, ele não exerce esse papel de forma isolada; ao seu lado, estão uma série de conselheiros e agências responsáveis por auxiliar na implementação de suas diretivas e gerenciar as operações de dia-a-dia – como seu gabinete presidencial⁷⁷, a Agência Central de Inteligência (CIA), a Agência

⁷⁵ Um exemplo citado pelo autor deste tipo de ocorrência é a medida de Obama em dezembro de 2014 de relaxar as relações com Cuba, o que teria pego o Congresso e os adversários políticos do presidente de surpresa (GENOVESE; ADLER, 2017).

⁷⁶ O Estado de Segurança Nacional foi marcado pela criação do Ato de Segurança Nacional em 1947, o qual reorganizou a institucionalidade das capacidades militares do governo e modernizou sua estrutura. Assim, através do Ato, o Departamento de Guerra e o Departamento da Marinha foram agrupados sob o novo e unificado Departamento de Defesa, juntos com o recém criado Departamento da Força Aérea. Ademais, a Agência Nacional de Inteligência (CIA) também foi estabelecida por esta legislação (NELSON, 2018).

⁷⁷ No original: Presidential Cabinet.

de Segurança Nacional (NSA), os funcionários de carreira do serviço diplomático, etc. (GENOVESE; ADLER, 2017).

Todavia, cabe destacar que em termos legais é possível traçar uma linha do tempo em relação aos avanços dos poderes dos presidentes no que tange à realização de guerras e quais as principais reações que elas desencadearam. O primeiro momento, que vai de 1789 a 1951, foi marcado por um entendimento amplo e não desafiado de que apenas o Congresso poderia de fato iniciar uma guerra. Neste período se via um crescimento do presidente, como mencionado, em sua posição de formulador da política externa, mas não havia uma disputa em si pelo poder da guerra. O segundo momento foi iniciado, dentro do contexto da Guerra Fria, pela defesa por parte do então Presidente Truman (com apoio do Congresso) de que o Executivo teria sim poder independente, unilateral e constitucional para iniciar ações militares. Esse período perdurou até as ações ocorridas após o 11 de setembro, momento em que Bush não apenas reafirmou a posição derivada de Truman como também defendeu que quando o presidente agisse dentro de sua prerrogativa de iniciar um ato militar, tal ato não seria passível de revisão pelos outros Poderes estatais (Legislativo e Judiciário); assim, ele, de certa maneira, coloca os atos presidenciais desta esfera como estando acima da lei (GENOVESE; ADLER, 2017).

Neste entremeio, um dos períodos de grande descontentamento, inclusive por parte do público, em relação à crescente autonomia do Executivo em relação às ações militares, ocorreu durante a Guerra no Vietnã. O ressurgimento deste debate então desencadeou a criação do *War Powers Act* (Lei número 93-148) em novembro de 1973. Esta lei foi uma tentativa do Congresso de criar uma obrigação mais estrita para o Presidente – vinculando-o a consultar o Legislativo antes de iniciar ações militares. Ao mesmo tempo, passava-se a impor limitações temporais pré-definidas para esse tipo de ação. O Ato foi aprovado em ambas as casas – apesar da tentativa de veto do então Presidente Nixon – e possui o peso de uma lei ordinária (AUERSWALD; COWHEY, 1997; GENOVESE; ADLER, 2017).

O *War Power Act* é formado por 10 seções, as quais delineiam os procedimentos a serem seguidos pelo Presidente da República em relação ao emprego das Forças Armadas estadunidenses no exterior. Dentre suas principais determinações, estão:

a) a imposição de que, sempre que possível, o Congresso deve ser consultado antes da introdução das Forças Armadas⁷⁸ em situações hostis ou em que as circunstâncias apontem para o iminente início de hostilidades;

b) quando o Congresso não for consultado previamente, o Presidente tem até 48h para enviar um relatório justificando o porquê de sua ação;

c) a partir do momento de recebimento do relatório, o Congresso tem 60 dias para declarar guerra ou fornecer uma autorização explícita para a continuação da ação ou, ainda, autorizar uma extensão de 60 dias para a operação – caso isso não ocorra, passados estes 60 dias, o Presidente deve imediatamente retirar as tropas estadunidenses, encerrando atuação;

d) caso o Presidente faça uma requisição formal, justificada em uma necessidade extrema conectada com a segurança do país, o prazo de 60 dias mencionado acima pode ser estendido para mais 30 dias, não prorrogáveis, nas ações não aprovadas pelo Congresso;

e) após aprovada, enquanto durar a presença Estadunidense, as consultas e o envio de relatórios ao Congresso devem continuar ocorrendo de forma periódica⁷⁹;

f) quando for feito o uso das Forças Armadas equipadas para combate fora do território dos EUA ou quando for realizado um aumento de um contingente já destacado no exterior (em uma situação não hostil) é obrigatório um envio, em até 48h, de um relatório explicitando o porquê, sob qual autoridade e o escopo e duração estimados;

⁷⁸ O próprio Ato esclarece que uma “introdução das Forças Armadas” compreende as seguintes situações: “designação de membros das forças armadas para comandar, coordenar, participar na movimentação ou acompanhar as forças militares regulares ou irregulares de qualquer país ou governo estrangeiro quando tais forças militares estiverem engajadas, ou quando exista uma ameaça iminente de que tais forças se tornem engajadas, em hostilidades (ESTADOS UNIDOS, 1973,).

No original: “includes the assignment of members of such armed forces to command, coordinate, participate in the movement of, or accompany the regular or irregular military forces of any foreign country or government when such military forces are engaged, or there exists an imminent threat that such forces will become engaged, in hostilities”.

⁷⁹ O termo “periódico” significa a imposição de que não pode passar mais de 6 meses sem a emissão de um relatório.

g) todo início do ano, entre janeiro e fevereiro, o Presidente tem a responsabilidade de enviar ao Congresso um relatório descrevendo todos os usos das Forças Armadas dos EUA no ano anterior e destacando todas as operações realizadas que tiverem relação com a segurança nacional do país (ESTADOS UNIDOS, 1973).

O Ato tem sido alvo de inúmeras críticas; algumas delas apontam para uma possível falta de impacto no nível empírico – neste sentido, os presidentes seguiriam apresentando comportamentos unilaterais. Outro ponto controverso se dá em relação à legalidade do Ato – visto que muitos presidentes não a reconhecem, resistindo então em consultar o Congresso e a mantê-lo a par da sua tomada de decisões. Ademais, alega-se que faltariam à Lei mecanismos para efetivamente fornecer ao Congresso a possibilidade de exigir que o Presidente cumpra as diretivas do Ato; por outro lado, os mecanismos que existem não seriam usados pelo Congresso, justamente por receios de ordem – essencialmente – eleitoral. Neste sentido, alega-se que uma das lacunas estaria justamente na seção 4, a qual explicita que o prazo de 60 dias, mencionado acima, se aplica às circunstâncias ligadas a hostilidades e não àquelas mencionadas no ponto VI do texto. Problemas ocorreriam, portanto, caso o Presidente classificasse alguma de suas ações militares nestas categorias, ao invés de na primeira, de forma a burlar a limitação de 60 dias e a necessidade de autorização do Congresso, tendo em vista que o único mecanismo que o Congresso possui para desafiar a afirmação Presidencial e conseguir iniciar a contagem dos 60 dias é através de uma votação formal que requer uma maioria de 2/3 para ser aprovada.

Assim, os críticos à lei afirmam que o *War Powers Act* é, antes de mais nada, simbólico – sendo, portanto, mais uma dentre uma série de ações que, em essência, têm resultado em sucessivas abdições do Congresso em prol do Presidente em termos do controle do uso da força (AUERSWALD; COWHEY, 1997). Neste sentido, aponta-se que, segundo as diretivas desta lei, existiria uma segunda brecha para a atuação do Presidente, pois a obrigação de consultar o Congresso antes da introdução das Forças Armadas em um contexto hostil, está condicionada à noção de “ser possível” – dessa forma, permitindo ao Presidente a opção de justificar em seu relatório *ex post* as circunstâncias que impediram a solicitação anterior ao Congresso.

Desta forma, empiricamente, os Presidentes raramente consultam o Congresso antes de fazer o uso das Forças Armadas; ainda assim, Auerswald e Cowhey (1997) defendem que, após a introdução do Ato em 1973, o comportamento dos presidentes teria apresentado alterações, no sentido de que, na maioria dos casos, eles teriam limitado significativamente a duração de suas intervenções externas – nas linhas determinadas pelo próprio Ato; e, nos casos de exceção a esta afirmação, a atitude do Congresso de cobrança das diretivas da lei levaram o Presidente a acatar as determinações do *War Powers Act*. O motivo para isso seria que, apesar do Ato não possuir mecanismos para imposição de sanções, ele estabelece parâmetros mais claros do que seriam ações e posturas desejadas de um presidente em termos do uso externo da força e, com isso, estaria assegurando maior legitimidade (em termos políticos e, conseqüentemente, eleitorais) para as possíveis retaliações e oposições que o Congresso pudesse vir a apresentar nos casos em que o Presidente não se conformasse com as normas postas. Assim, o Ato proporciona um acordo tácito, em que o Presidente majoritariamente cumpre com as disposições mínimas e, em retorno, o Legislativo não necessita intervir em questões sensíveis que dividiriam o governo e poderiam levar a instabilidades internas com repercussões externas, segundo seus defensores. Esta medida, portanto, funcionaria como um meio de empurrar os presidentes a limitar a duração do envolvimento norte-americano em conflitos internacionais.

Assim, Auerswald e Cowhey (1997) classificam o Ato como sendo um exemplo de um mecanismo de gerenciamento usado pelo Congresso, através do qual se consegue, de forma bem sucedida, transferir o risco político de um conflito militar para o Presidente, mantendo, ao mesmo tempo, um veto final nas ações presidenciais – de forma que o Congresso ainda possui procedimentos legítimos para garantir a *accountability* do Presidente. Esse tipo de mecanismo de gerenciamento (chamado pelos autores de “*stage management contracts*”) beneficia o Legislativo, como mencionado acima e, concomitantemente, evita que se instale uma batalha de opiniões no âmbito doméstico – que poderia levar a instabilidades e repercutir na posição dos EUA no campo internacional. Além disso, este estilo de arranjo garante maior previsibilidade no andamento das ações militares, especialmente se comparadas com o

período em que o Congresso dependia, para a defesa de suas vontades e opiniões, de sua prerrogativa de realizar mudanças no orçamento futuro.

Parte do dilema que guia esse debate tem como um de seus pilares um problema estratégico relevante que se impõe aos tomadores de decisão: a necessidade de possuir a capacidade para tomar decisões efetivas e rápidas em situações de conflitos ou de tensões externas *versus* o comprometimento público com *accountability*, personificado no processo de gerência realizado pelo Congresso. Este processo, no entanto, tende a diminuir a flexibilidade das decisões e reações nacionais, justamente o fator imprescindível para uma atuação bem sucedida (AUERSWALD; COWHEY, 1997). Assim, a prática que se estabeleceu, após a criação do Ato, foi que o Presidente – que é o principal tomador de decisão no que tange o uso da força, inclusive sendo a figura a quem normalmente se destinam os créditos ou a culpa pelos sucessos e falhas das intervenções – manteve os relatórios regulares ao Congresso e tendeu a realizar engajamentos de curto-período, de forma a se manter dentro das diretivas da lei (OSTROM; JOB, 1986).

No entanto, em casos de emergência, entende-se que tanto o público em geral, quanto as outras instâncias de poder (o Congresso e as Cortes de Justiça) tendem a deferir a capacidade de tomada de decisão de curto prazo ao Presidente. De forma que, devido os acontecimentos do 11 de setembro, o país passou a exigir respostas concretas do líder do Executivo e, em 18 de setembro de 2001, o Congresso aprovou uma nova lei (*Public Law 107-40*) – conhecida como "*Authorization for Use of Military Force*"; a qual autorizava o uso das Forças Armadas estadunidenses contra aqueles que fossem identificados como responsáveis pelos ataques terroristas. Essa Autorização para o Uso das Forças Armadas (AUMF) forneceu um aval ao Presidente para que este usasse:

toda a força necessária e apropriada contra aquelas nações, organizações ou pessoas que ele determine ter planejado, autorizado, cometido ou ajudado nos ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, ou que abriguem tais organizações ou pessoas⁸⁰ (ESTADOS UNIDOS, 2001, p. 224).

⁸⁰ No original: "the President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons" (ESTADOS UNIDOS, 2001, 224).

Assim, na prática, a AUMF de 2001 eximia o governo de solicitar autorizações prévias – como determina o *War Powers Act* – para todos os casos que o Presidente enquadrasse no guarda-chuva das ações anti-terrorismo em resposta aos atentados do 11 de setembro. Por essa razão, a AUMF é, muitas vezes, referida como "cheque em branco". A única ressalva que ela coloca é de que sejam enviados relatórios a cada 180 dias sobre as operações em curso, de acordo com as diretrizes do próprio *War Powers Act*. A justificava para embasar essa lei conjunta das duas casas do Congresso e sancionada pelo Presidente George Bush foi a de autodefesa e proteção de seus cidadãos, além de objetivar prevenir quaisquer atos futuros de terrorismo contra os EUA.

Dessa forma, os Presidentes dos EUA foram progressivamente criando um arcabouço de costumes, práticas e jurisprudências que ampliaram seus poderes em relação ao uso e controle das Forças Armadas e da formulação e execução da política externa como um todo, sem, no entanto, alterarem diretamente a Constituição Federal – a qual, historicamente é o documento do qual deriva sua autoridade e poder. Nesse sentido, ainda que a definição de líder – qual seja, aquele que levam um grupo a criar e atingir objetivos coletivos – não implique diretamente na posse de uma autoridade formal (já que uma liderança ativista também é um líder), o cargo de Presidente da República dos Estados Unidos carrega consigo, inerentemente, uma autoridade formal que deriva, em última instância e segundo a tradição democrática liberal, do povo (NELSON, 2018; NYE, 2008).

Contudo, ainda que o poder formal do Presidente raramente se altere ao longo de seu mandato, o poder para de fato governar "flutua semanalmente de acordo com a autoridade informal do presidente – diretamente ligada a níveis de aprovações, respeito profissional e comando moral⁸¹" (NYE, 2008, p. 38). Nesse sentido, o estilo, os objetivos e a eficácia do presidente terão importante impactos em seu governo e em suas realizações. No presente trabalho, a análise acerca dos Presidentes George H. W. Bush, William Clinton, George W. Bush e Barack Obama está focada nos dois primeiros

⁸¹ No original: "fluctuates weekly as the President's informal authority—approval rating, professional respect, moral standing" (NYE, 2008, p. 38).

aspectos (estilo e objetivos). Para realizá-la, adota-se o uso das categorias propostas por Nye (2013). Neste sentido, o autor propõe, em suas obras, a realização de uma divisão mais clara entre o estilo de liderança do líder e o tipo de objetivos que ele busca conquistar, uma vez que a literatura, muitas vezes, tende a usar esses conceitos de forma mesclada⁸² (NYE, 2013).

Assim, delinea-se que os objetivos de cada líder se inserem em uma escala que vai de medidas mantenedoras do *status quo*, medidas incrementais (que fazem adições ao *status quo*, sem alterá-lo de forma essencial) e medidas que promovem mudanças de fato. Com base nisso, a categorização proposta por Nye (2013) atribui a denominação “líder transformacional” para aqueles que buscam grandes mudanças e, no lado oposto do espectro, estão os “líderes incrementais”, os quais como diz o nome, buscam apenas implementar adições ao que está posto.

O estilo de liderança, por sua vez, se separa pelo uso dos recursos de poder brando e poder duro e possui dois polos: os líderes que possuem um “estilo transacional” (caracterizados pelo uso mais intensivo do poder duro) e um “estilo inspiracional⁸³” (caracterizado pelo uso baseado no poder brando). Neste sentido, o poder financeiro e a habilidade de contratar e demitir alguém seriam exemplos tangíveis de poder duro. No caso do exercício da liderança presidencial no âmbito externo, no entanto, recursos observáveis de utilização do poder duro são: (i) intimidação; (ii) manipulação; (iii) uso da força; (iv) capacidade organizacional – no sentido do gerencialmente de estruturas, fluxo de informações, sistemas de recompensa e mobilização de recursos; e, (v) as habilidades políticas de compra, barganha e coação com intuito de formar coalizões vencedoras (NYE, 2013).

Por outro lado, o poder brando está essencialmente ligado a capacidade de atingir um objetivo através da atração de seguidores ou parceiros (em detrimento de uma abordagem manipuladora ou conectada com incentivos materiais). Neste sentido,

⁸² Quem primeiro criou a denominação, usada por Nye, de líderes transformacionais foi James McGregor Burns em 1978; contudo, na época, ele imbuía o termo de algumas características ligadas a julgamentos morais, o que posteriormente foi criticado como sendo um elemento prejudicial à análise. Além de ter usado de forma misturada as ideias de estilo e objetivo, levando a uma análise um pouco mais confusa (NYE, 2013).

⁸³ Esse estilo é muitas vezes chamado de “carismático”, porém Nye (2013) acabou optando por “*inspirational*” dada a frequente ambiguidade e confusão conceitual associadas com a ideia de carisma.

as habilidades identificam como sendo exemplos de recursos de poder brando utilizados pelo líder são: (i) inteligência emocional; (ii) visão – no sentido de capacidade de entendimento e projeção de cenários; (iii) comunicação – especialmente no que tange a cooptação de seguidores e a angariação de suporte para a realização objetivos compartilhados; e, (iv) capacidade de seduzir e atrair (NYE, 2008).

Dessa forma, como explicitado na Tabela 2 apresentada abaixo, os líderes podem perseguir objetivos transformadores ou apenas incrementais e, podem ter um estilo transacional ou inspiracional. No entanto, uma vez que a tendência é que os estilos e objetivos se apresentem em um formato de escala e, não paradoxal, pois empiricamente nenhum presidente se encaixa 100% em uma das categorias do arquétipo. Isto é especialmente importante no caso das democracias, que inerentemente tendem a requerer um uso combinado de ambas as habilidades de forma a existir uma indução combinada com atração.

Ademais, é possível que o líder adote diferentes estilos dependendo do contexto; e, seus objetivos e estilos podem se alterar ao longo de sua carreira ante a novas perspectivas e vivências. Assim, o ponto da análise é identificar qual o estilo predominantemente adotado pelo líder. Em termos dos objetivos, visa-se identificar, na escala, se seus planos pendem para grandes mudanças ou adições pontuais, não sendo central neste momento da análise o quanto eles atingem ou não os objetivos declarados – muitas vezes ambiciosos demais para serem concretizados (NYE, 2013).

Tabela 2: Categorias para Classificação dos Objetivos e Estilos dos Presidentes

	Estilo Transacional	Estilo Inspiracional
Objetivos Transformacionais	A	C
Objetivos Incrementais / <i>status quo</i>	B	D

Criada pela autora com base em Nye (2013).

Portanto, um líder pode: (A) ter objetivos transformadores e um estilo baseado no poder duro (ou como alguns analistas se referem “bastão e cenoura”⁸⁴); ou, (B) ter objetivos de, em linhas gerais, manutenção do *status quo* e um estilo baseado na ideia de inspirar seus seguidores, normalmente alicerçado no apelo à consciência e aos ideais e valores morais; ou, (C) objetivos transformadores e um estilo inspiracional, utilizando-se de um período de crises ou conflitos para inspirar a população a adotar medidas de adaptação e a responder positivamente a mudanças; ou ainda, (D) objetivar manter o *status quo* através de um estilo baseado no uso do poder duro.

3.2. DEMOCRATAS E REPUBLICANOS

Nesta subseção o objetivo é de, com base nos arquétipos apresentados acima, analisar se os comportamentos que se espera dos líderes de cada categoria podem ser confirmados empiricamente ao observar-se a atuação dos Presidentes George H. W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama nas intervenções militares selecionadas (NYE, 2013). Nesse sentido, a classificação dos 4 presidentes de acordo com os parâmetros apresentados na subseção anterior está apresentada na tabela abaixo:

Tabela 3 - Classificação dos Presidentes Analisados

	Estilo Transacional	Estilo Inspiracional
Objetivos transformativos	George W. Bush	Barack Obama
Objetivos incrementais /Status Quo	George H. W. Bush	Bill Clinton

Fonte: elaborada pela autora com base em Nye (2013)

Assim, George H. W. Bush, 41º Presidente dos Estados Unidos, mencionado aqui como Bush pai, é classificado como um presidente de estilo transacional e com objetivos incrementais, por ter sido eleito em 1988 em uma chapa pró-continuidade de

⁸⁴ A metáfora do "bastão e da cenoura" (no original “*carrots and sticks*”) é bastante usada para se referir ao exercício do poder que se baseia em hora oferecer uma isca (ou indutores), hora utilizar-se da força (ou ameaças) para garantir os resultados almejados.

governo, uma vez que ele havia servido como Vice-Presidente durante os dois mandatos de seu antecessor, Ronald Reagan⁸⁵. Paralelo à ascensão de Bush à presidência em 1989 e ao término da Guerra Fria, viu-se o surgimento de um vácuo na Grande Estratégia norte-americana, incumbindo o novo presidente de adaptá-la ao novo momento vivido. Dessa forma, sua estratégia foi autodenominada como "*status quo plus*", consistindo essencialmente na ideia de levar a ordem ocidental para o resto do mundo, de forma a consolidar uma ordem liberal internacional. Na prática, sua ação foi marcada predominantemente pelo pragmatismo político e seu estilo considerado como pouco imaginativo. Nesse sentido, sua liderança baseava-se essencialmente nas ferramentas de poder duro – ainda que ele possuísse uma gama significativa de vivências profissionais em sua vida que o levassem a ter considerável experiência com assuntos relacionados às relações exteriores (MEARSHEIMER, 2019; PECEQUILO, 2003). Portanto, sua atuação na política externa foi marcada por uma postura essencialmente reativa e pragmática nas decisões, daí a reafirmação do caráter incremental (NYE, 2013).

Por sua vez, William Jefferson Clinton (1993 - 2001), 42º Presidente dos Estados Unidos, mencionado aqui como Bill Clinton, possuía objetivos incrementais, porém um estilo marcadamente inspiracional. Em 1992, ele derrotou o então candidato à reeleição George W. H. Bush, defendendo uma plataforma de mudanças, pregando um redirecionamento do foco para as questões domésticas e para a promoção da recuperação econômica dos EUA; nesse sentido, dentre suas principais propostas estava a diminuição do orçamento de defesa e da presença norte-americana na Europa. Além disso, no âmbito da política externa, Clinton se apresentava, inicialmente, como crítico à alegada falta de visão de Bush em relação à nova ordem liberal, julgando que seu antecessor não era ambicioso o suficiente. Ainda assim, ao assumir a presidência, não conseguiu propor uma estratégia, de fato, nova – se apoiando, apenas, nas ideias amplas de engajamento e expansão⁸⁶. Dessa forma, sua liderança inspiracional, na prática, se alternou entre altos e baixos e foi fortemente marcada pelo

⁸⁵ Em 1980, foi escolhido como companheiro de chapa de Ronald Reagan, após perder a indicação republicana para presidente (THE WHITE HOUSE, 2021a).

⁸⁶ No original: engagement and enlargement

intenso uso da retórica e falta de priorização nas ações externas. Ainda assim, ele foi responsável pela introdução de novos temas e iniciar novos tipos de engajamento – como no caso da Bósnia e nas negociações em relação a questão entre Iraque e Palestina (DEMOCRATIC PARTY, 1992, 1996; MEARSHEIMER, 2019; PECEQUILO, 2003; REPUBLICAN PARTY, 1996; THE WHITE HOUSE, 2021b).

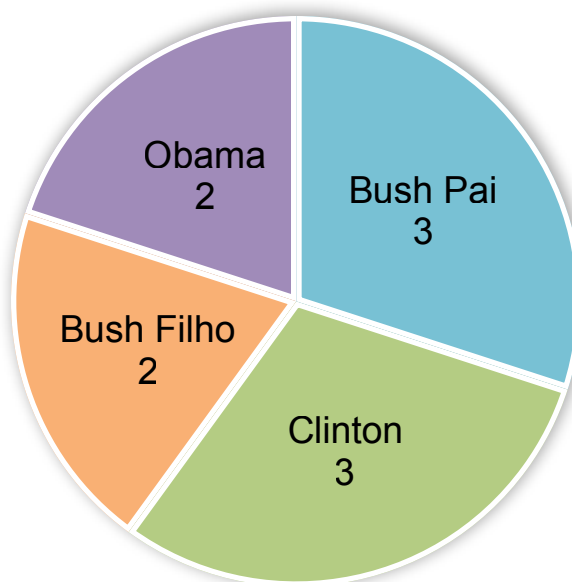
George Walker Bush, ou Bush filho (por ser filho do ex-presidente George H. W. Bush), foi o 43º Presidente dos Estados Unidos (2001-2009). Ele apresentava objetivos transformativos, todavia um estilo, assim como seu pai, considerado transacional. Quando eleito, suas visões sobre mudanças na condução dos EUA no âmbito internacional eram pouco transformacionais, contudo, pouco mais de 6 meses após o início de seu primeiro mandato, ocorreu um evento marcante da história recente norte-americana, os atentados terroristas do 11 de setembro. Imediatamente após o ocorrido, Bush anunciou uma virada em sua política, iniciando o que pode ser vista como uma das políticas externas mais assertivas da contemporaneidade (BERT, 2011; NYE, 2013). Nesse sentido, sua visão de mundo que já era influenciada pelas suas concepções religiosas, no âmbito internacional foi traduzida na promoção da democracia liberal atrelada aos valores estadunidenses, alinhados com discurso de excepcionalismo norte-americano – neste sentido, religião é uma ferramenta mais do que uma força motriz (BERT, 2011). Assim, ainda que sua visão inicial em relação ao Oriente Médio fosse de promover e manter a paz na região, garantir um fluxo confiável de petróleo do Golfo Pérsico e combater a proliferação de armas de destruição em massa, o que se viu foi uma série de atitudes contundentes que partiam da expectativa de que os americanos e seu modelo seriam bem recebidos e bem-vindos pela população local (BERT, 2011; REPUBLICAN PARTY, 2000). Ademais, em relação ao seu estilo de liderança, Bush filho é constantemente descrito como tendo lacunas no que tange a conhecimentos sobre política externa, o que pode ter contribuído para sua adoção de um estilo transacional.

Por fim, Barack Obama – 44º Presidente dos EUA e o primeiro homem negro a ocupar este cargo – apresentava objetivos declaradamente transformativos e um estilo predominantemente inspiracional. Durante sua campanha à Presidência suas propostas se centravam na ideia de recolocar os EUA em seu posto de líder mundial, além de

recuperar a economia interna através da realização de gastos públicos. Durante seus dois mandatos, enfrentou uma série de desafios – como as consequências da crise econômica de 2008 e as guerras em andamento no Iraque e no Afeganistão, normalmente apelidadas de “guerras intermináveis” (NYE, 2013; THE WHITE HOUSE, 2021d). Suas proposições foram de realizar objetivos transformacionais na política externa, ainda que as ações de fato realizadas durante a presidência foram essencialmente incrementais, de forma que ao classificá-lo, leva-se mais em conta suas proposições e objetivos do que a eficácia de seus projetos. Em termos de seu estilo de liderança, nos seus discursos e posicionamentos, o Presidente Obama foi claramente um líder inspiracional, na medida em que, como líder e indivíduo, ele era um símbolo interna e externamente ao seu país, além de ser visto como uma personalidade carismática e persuasiva. No entanto, ressalta-se que apesar de rechaçar as técnicas e posições mais imperialistas de Bush na retórica, na prática, em geral, suas ações não produziram rompimentos (NYE, 2013).

Em termos de sua atuação em relação ao uso da força por cada um dos presidentes, ao cruzar o período de seus mandatos com as 10 intervenções analisadas no presente trabalho, tem-se que foram iniciadas:

Gráfico 2 - Número de intervenções iniciadas por presidente



Fonte: Elaborado pela autora.

Neste cenário, duas ressalvas devem ser feitas. Primeiro, ressalta-se que, dos 4 presidentes sob análise, Bush pai foi o único eleito para apenas um mandato – tendo sido presidente entre 1989 e 1993 e perdido sua campanha de reeleição para Bill Clinton. Dessa forma, o período de tempo em que ele iniciou as três intervenções de seu governo foi significativamente menor do que o de Clinton (SIRACUSA; VISSER, 2020; THE WHITE HOUSE, 2021a).

Segundo, deve-se destacar a questão da Somália. Bush pai iniciou o envolvimento norte-americano na Guerra Civil somali após ter perdido sua campanha para reeleição – ou seja, em um momento no qual os custos políticos para esta decisão eram mínimos e no qual ele sabia que não poderia levar adiante a ação, portanto, deixaria para seu sucessor a missão de resolver ou dar seguimento a presença estadunidense no conflito. Além disso, o envolvimento determinado por ele foi limitado a ajuda com suprimentos e auxílios humanitários pontuais, sendo Clinton reconhecido pelo envolvimento de fato no conflito somali (LARSON; SAVYCH, 2005; VON HIPPEL, 2004). Assim, a tabela abaixo sinaliza qual intervenção foi iniciada por cada presidente, além de explicitar seu foco e sua data de início.

Tabela 4 - Intervenções Iniciadas por cada Presidente e seu Foco

Data Início	Conflito	Foco da Intervenção	Presidente
dezembro 1989	Invasão do Panama	Remoção de governo	Bush pai
janeiro 1991	Guerra do Golfo	Proteção do Kuwait	Bush pai
dezembro 1992	Guerra Civil na Somália	Intervenção na Guerra Civil Somali	Bush pai
abril 1993	Guerra da Bósnia	Intervenção na Guerra da Bósnia	Clinton
setembro 1994	Intervenção no Haiti	Remoção de governo	Clinton
março 1999	Guerra do Kosovo	Intervenção na Guerra do Kosovo	Clinton
outubro 2001	Guerra Afeganistão	Mudança de regime	Bush filho
março 2003	Guerra do Iraque	Mudança de regime	Bush filho
março 2011	Guerra Civil Líbia	Mudança de regime	Obama
setembro 2014	Guerra Civil Síria	Enfrentar Estado Islâmico	Obama

Fonte: Tabela elaborada pela autora.

Dessa forma, o cruzamento dos dados do gráfico (que estabelece o número de intervenções feitas por cada presidente) e da tabela (que destaca o foco e o alvo de cada ação) sugeririam que os líderes transformativos (como Bush filho e Obama) são menos intervencionistas do que os que buscam manter o *status quo*. Contudo, é possível contrapor essa conclusão baseada na quantidade absoluta com a argumentação de que as intervenções dos dois últimos presidentes (categorizados como transformativos) foram marcadas por maior envolvimento estadunidense, majoritariamente visando transformações estruturais profundas nos países alvos – custando mais caro e promovendo engajamentos mais longos. Nesse sentido, a tendência surgida após o 11 de setembro – ligada à nova postura norte-americana perante o mundo e o terrorismo – se confirma: o tempo de engajamento, que vinha sendo reduzido desde o Vietnã, voltou a aumentar. Tanto que, com exceção da intervenção na Somália, iniciada apenas 2 meses antes da troca de governo e por isso atravessando dois mandatos de presidentes diferentes, foi apenas a partir das ações de Bush filho que a fase de combate das operações passaram a compreender o período de mais de uma liderança presidencial.

Por outro lado, ao observar-se o estilo de liderança em relação ao número e características das intervenções, não parece haver uma relação direta, pois tanto Bush pai quanto Clinton iniciaram o mesmo número de intervenções (3 cada), assim como Obama e Bush filho (2 cada), sendo que estes estavam em lados opostos do espectro ligado a estilos. Tendo estabelecido isso, cabe agora discutir sobre o estilo de liderança de cada Presidente e seu possível impacto na sua atuação. Isso será feito através da apresentação de tabelas destacando algumas características centrais de cada intervenção e da atuação do presente em relação a determinar seu início, de forma a criar uma comparação.

Nesse sentido, a penúltima linha das tabelas a seguir trata do tipo de participação que foi feita: unilateral, multilateral ou coalizão. A definição de multilateral utilizada neste trabalho é a da autora Sarah Kreps (2008), a qual entende que uma intervenção de fato multilateral deve preencher os seguintes critérios de ordem operacional e de ordem procedimental: em termos operacionais, uma intervenção multilateral deve (i) ter vários Estados participando dela – nas palavras de Keohane

(1990) isso significaria um mínimo de três países – e, (ii) ter seu poder decisório dividido entre os países interventores – de forma que se um desses Estados for capaz de influenciar ou direcionar o processo decisório de forma desproporcional, a intervenção não poderia ser vista como plenamente multilateral; em relação aos procedimentos, por outro lado, delineia-se que uma autorização para a intervenção deve ser dada pela ONU – ou por outra Organização Internacional, contanto que essa autorização tenha passado por um processo de votação formal.

Por fim, essa definição por si só permite que se adiante que todas as 10 intervenções analisadas foram unilaterais ou coalizões lideradas pelos EUA, demonstrando uma opção clara pela não adoção da multilateralidade. Com a ressalva de a que chegou mais perto de se caracterizar como multilateral foi a da Somália, que ocorreu sob os auspícios da ONU e conectado ao guarda-chuva da Força Tarefa; no entanto, mesmo neste caso, os EUA buscaram manter ao máximo sua independência decisória (através da manutenção de um contingente em separado da missão e da preservação de sua posição de liderança), além de terem se retirado do conflito unilateralmente, transferindo para a ONU os papéis que haviam inicialmente assumido. Nesse sentido, em sua atuação internacional, os EUA mostram uma distinta preocupação com a preservação de autonomia, especialmente nas operações de cunho militar que tendem a envolver maiores custos e riscos. Ao mesmo tempo, há um debate interno bastante agitado em relação a não cedência (sob qualquer hipótese) da soberania decisória do país acerca de suas ações e das suas Forças Armadas.

Tabela 5: Intervenções Iniciadas por George H. W. Bush

País	Panamá	Iraque	Somália
Valor estratégico (localização)	sim	sim	sim
Democracia	não	não	não (nem estado)
Notificação do presidente:	Depois	Anterior	Depois
Congresso	aprovou as ações posteriormente	aprovou com antecedência (em 12 de janeiro) uma autorização Legislativa (P.L. 102-1)	pediu pelas ações com antecedência e deu seu aval depois de iniciadas (Res Sen 45 e Res Cam 243–179)

País	Panamá	Iraque	Somália
Base legal segundo EUA:	Auto-defesa (Artigo 51 da Carta da ONU e artigo 21 da Carta da OEA)	Condenações do Conselho de Segurança (Resoluções 660 e 678)	Resolução do Conselho e apoio da ONU (Resolução 794)
UNSC notificação	Posterior, condenada pela AG	Autorizou (previamente) o Uso da Força	Autorizou (previamente) o uso dos meios necessários
Participantes (multilateral, unilateral e coalizão)	Unilateral	Coalizão (liderada pelos EUA)	Coalizão (liderada pelos EUA)
Casualties americanas	23	383	43

Fonte: elaborada pela autora.

Como destacado na Tabela 5, durante seu mandato presidencial, Bush pai determinou o início de 3 das intervenções analisadas, sendo que no caso da Somália sua responsabilidade é apenas parcial (LARSON; SAVYCH, 2005). Dentre essas 3, uma foi de remoção de governo (Panamá), uma de combate a um Estado (Guerra do Golfo) e uma intervenção em uma Guerra Civil (Somália). Em todas as três ele agiu com uma autorização ou aval do Congresso, ainda que o caso da Guerra do Golfo tenha sido o único em que ele notificou o Congresso com antecedência acerca de seus planos. Em termos internacionais, o caso do Panamá foi o único que não contou com autorização do Conselho de Segurança da ONU e que, posteriormente, foi inclusive condenado pela Assembleia Geral (AG) da Organização. No entanto, no âmbito interno, a intervenção no Panamá levantou menos controvérsias do que a no Iraque, iniciada no mês seguinte e com impactos maiores, tanto em termos de vidas estadunidenses, como financeiros. Nesse sentido, apesar de sua atuação em termos de política externa ter sido, em geral, elogiada, dado sua capacidade de conduzir os Estados Unidos por um período de importantes transições, a sua atuação na Guerra do Golfo é alvo de constantes debates, especialmente à luz da intervenção no Iraque em 2003, iniciada por seu filho e com altos custos para o país (SIRACUSA; VISSER, 2020). Por fim, a Somália é um dos casos em que fica mais claro o peso da liderança na decisão de

como será feita a intervenção e qual a intensidade do engajamento que será intencionada (SAUNDERS, 2009).

Tabela 6 - Intervenções Iniciadas por Bill Clinton

País	Bósnia	Haiti	Kosovo
Valor estratégico (localização)	sim	sim	sim
Democracia	não	não	não
Notificação do presidente:	Depois	Depois	Depois
Congresso	Questionaram a ação, mas não puderam pará-la.	Questionaram a ação, mas não puderam pará-la.	Questionaram a ação, mas não puderam pará-la.
Base legal segundo EUA:	Conselho de Segurança e OTAN	Conselho de Segurança	OTAN (justificativas humanitárias)
UNSC notificação	Autorização indireta (Resoluções 816 e 941)	Autorização do uso de todos os meios necessários (Resolução 940)	Não autorizaram
Participantes (multilateral, unilateral ou coalizão)	OTAN (líder EUA)	Coalizão (líder EUA)	OTAN (líder EUA)
Casualties americanas	zero	zero	zero

Fonte: elaborada pela autora.

Como demonstrado na Tabela 6, Clinton deu início a 3 das intervenções analisadas no presente trabalho. Destas, duas foram intervenções em conflitos em andamento (Bósnia e Kosovo) e outra foi uma remoção de governo (Haiti). Esta última, foi similar em alguns aspectos à promovida por seu antecessor no Panamá, porém desta vez, autorizada diretamente pelo Conselho de Segurança, conseqüentemente, vista como legítima em termos internacionais. Em termos internos, ele demonstrou uma clara opção pela notificação de suas ações ao Congresso apenas após tê-las iniciado, ainda que na época das intervenções na Bósnia e no Haiti seu partido detivesse maioria em ambas as casas do Congresso.

Ademais, ainda que, no caso do Haiti, a oposição tenha questionado o mérito da intervenção especialmente devido a seus custos financeiros, ela foi, dentre as 10 intervenções sob análise, um dos casos de maior sucesso do ponto de vista dos objetivos e intenções estadunidenses. Por um lado, Clinton foi capaz de restaurar a democracia, além de assegurar uma aliança com o presidente re-empossado. Por outro lado, próximo à tomada de decisão a favor de intervir, a mídia norte-americana denunciou que a CIA havia treinado oficiais militares haitianos e fornecido apoio financeiro mesmo após o golpe de Estado, de forma que ter prosseguido com a restauração da democracia na ilha evitou com que o escândalo ganhasse proporções maiores (VON HIPPEL, 2004). Ademais, uma vez que não houve mortes de nenhum soldado estadunidense durante as hostilidades, as críticas, por parte dos Republicanos, acerca dos custos da intervenção se enfraquecem, especialmente tendo-se em vista que, em sua plataforma de reeleição, em 1992, Bush pai, afirmou que, caso reeleito, tomaria medidas para garantir que se restabelecesse a democracia no Haiti (REPUBLICAN PARTY, 1992).

Também coube a Clinton dar continuidade a operação na Somália (Operação Restaurando a Esperança), iniciada por Bush em dezembro de 1992 e com uma duração inicial estimada para 4 meses. Neste sentido, após o início de seu governo, o Presidente determinou que os contingentes presentes na Somália, que até então estavam restritos à distribuição de materiais e ao auxílio humanitário, passassem a assumir também ações de policiamento. Posteriormente, decidiu pela participação dos EUA na missão UNOSOM II, iniciada em maio de 1993 e cujo mandato compreendia uma atuação mais ampla – determinando ações diretamente voltadas ao auxílio à reconciliação política do país e à restauração da paz na Somália (VON HIPPEL, 2004; TORREON; PLAGAKIS, 2020).

Destaca-se que a atuação de Clinton no âmbito das intervenções militares foi bastante controversa e criticada pelo partido da oposição (REPUBLICAN PARTY, 1996). Neste sentido, um dos principais pontos de divergência foi justamente sua atuação na Somália – a qual custou mais de 40 vidas norte-americanas e levou a uma retirada dos EUA de uma situação que não foi solucionada. Em segundo lugar, a sua opção por não intervir na crise de Ruanda (em 1994) que resultou em mais de 800.000 civis mortos

também foi alvo de críticas – tendo o próprio ex-presidente, posteriormente, lamentado publicamente a decisão⁸⁷ (BERT, 2011; DEMOCRATIC PARTY, 1996; THE WHITE HOUSE, 2021b).

Tabela 7 - Intervenções iniciadas por George W. Bush

País	Afeganistão	Iraque
Valor estratégico (localização)	Sim	Sim
Democracia	Não	Não
Notificação do presidente:	Antes	Antes
Congresso	Autorizou dando a AUMF (Lei pública 107-40)	Autorizou com a Lei Pública 107-243
Base legal segundo EUA:	Auto Defesa (Artigo 51 da Carta da ONU)	Não cumprimento das Sanções do Conselho de Segurança
UNSC notificação	Posterior, não condenada, subentendidamente aceita.	Anterior, mas não autorizada.
Participantes (multilateral, unilateral e coalizão)	Coalizão (líder EUA)	Coalizão (líder EUA)
Casualties americanas	20.149 (até 2014)	4.418 (até 2010)

Fonte: elaborada pela autora.

Bush filho, por sua vez, foi responsável por lançar duas das intervenções analisadas neste trabalho, nomeadamente a Intervenção no Iraque de 2003 e a Intervenção no Afeganistão de 2001. Ambas foram rotuladas como respostas aos acontecimentos do 11 de setembro e acabaram se tornando engajamentos longos. Suas caracterizações foram de mudança de regime e seus resultados alvos de inúmeros questionamentos. Neste sentido, destaca-se em relação à intervenção no Iraque, em 2003, que, ao contrário de outras operações dos Estados Unidos, não há um ato específico de agressão que tenha motivado a entrada dos EUA naquele

⁸⁷ Ademais, em 1998, já no seu segundo mandato, Clinton, devido a um escândalo de cunho sexual envolvendo uma jovem estagiária da Casa Branca, foi o segundo presidente dos EUA na história a sofrer um impeachment pela Câmara dos Deputados – posteriormente inocentado pelo Senado. O que, apesar da manutenção de níveis altos de aprovação e popularidade com o público, dificultou sua margem de manobra e amplitude de negociações para com o Congresso (THE WHITE HOUSE, 2021b).

momento específico de 2003, além de haver indícios de que alguns grupos internos vinham fazendo pressão a favor dessa intervenção já alguns anos antes de 2003 (KERTON-JOHNSON, 2011).

Tabela 8 - Intervenções Iniciadas por Barack Obama

País	Líbia	Síria
Valor estratégico (localização)	Sim	Sim
Democracia	Não	Não
Notificação do presidente:	Depois	Antes
Congresso	Questionaram a ação, mas não puderam pará-la.	Questionaram a ação, mas não puderam pará-la.
Base legal segundo EUA:	Doutrina do R2P e apoio da OTAN e do Conselho de segurança	Doutrina do R2P e Paz e Segurança Internacional
UNSC notificação	Anterior, autorizada a ação (Resolução 1973)	Não autorizada, mas não denunciada.
Participantes (multilateral, unilateral e coalizão)	Coalizão (líder EUA)	Coalizão (líder EUA)
Casualties americanas	zero	96

Fonte: Elaborada pela autora.

Barack Obama, por fim, foi responsável por iniciar duas das 10 intervenções analisadas: na Líbia (Mudança de Regime) e na Síria (Guerra ao Terror, enfrentar o Estado Islâmico). Além disso, ele foi responsável pelo aumento do contingente no Afeganistão e pelo encerramento da Guerra no Iraque. Na prática, sua política externa foi bastante semelhante àquela praticada por Bush no que tange às intervenções e ao uso das Forças Armadas no exterior. Além disso, assim como seu antecessor, Obama defendia a retórica de que o Presidente, como Comandante em Chefe das Forças Armadas, possuía autoridade para determinar seu uso sem consultar o Congresso (NELSON, 2018).

No período em análise, houve uma alternância quase perfeita⁸⁸ do poder entre Republicanos e Democratas. Neste sentido, em relação à distribuição do número de intervenções iniciadas por partidos, tanto os presidentes do Partido Republicano quanto os do Partido Democrata iniciaram 5 intervenções. Porém, cabe aqui a mesma ressalva em relação a Somália feita acima, de forma que a pontuação final poderia ser argumentada como sendo de 6 a 4 para os Democratas.

Neste sentido, ainda que no plano doméstico Democratas e Republicanos tenham, historicamente, posições diferentes na grande maioria dos tópicos que concernem políticas econômicas e sociais, muitas vezes no plano da política externa suas posições tenderam a convergências maiores. Assim, o pós-Guerra do Vietnã, foi o período de maior consenso na política externa. Contudo, da década de 1970 em diante, a polarização foi progressivamente aumentando nas questões ligadas à política internacional, culminando em uma total divisão no início dos anos 2000, momento em que pode se considerar a polarização em relação à política externa tão severa quanto em relação às políticas domésticas. Nesse sentido, um elemento que contribuiu para essa intensificação foi a maior permeabilidade dos assuntos externos no plano interno a partir da década de 1990 e o fator de “*spill-over*” entre os tópicos de discordância – a partir do qual um conflito entre os partidos sobre um tema, por exemplo a retirada de tropas do Iraque, acaba impactando diretamente em temas antes mais consensuais como os gastos com defesa ou o fornecimento de auxílios militares a outros países da região (JEONG; QUIRK, 2017).

Na atualidade, alguns pontos seguem sendo considerados como comuns para ambos, como o fato de que Democratas e Republicanos têm a tendência de defender a posição estadunidense no mundo, de acreditarem no excepcionalismo americano, de se posicionarem a favor da ampliação da democracia liberal no mundo e argumentar a favor da manutenção do poder militar nacional forte e do controle internacional de armas nucleares. Além disso, desde os anos finais da Guerra Fria, ambos utilizam-se frequentemente da retórica anti-terrorista, pauta de progressivo crescimento em termos de interesse e de preocupação. Outro comportamento que se repete é a prática de, no

⁸⁸ Quase perfeita no que se refere a uma simetria, pois com excessão de Bush Pai, que cumpriu apenas um mandato, todos os outros presidentes foram eleitos para dois mandatos consecutivos e depois passaram o poder para o partido de oposição.

período eleitoral, fazer a defesa de suas ações como governo (executivo) e a crítica ao do outro, principalmente utilizando-se como base argumentativa os tópicos polarizadores – como foi a Guerra do Iraque a partir de 2003 (DEMOCRATIC PARTY, 1988, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016; JEONG; QUIRK, 2017; REPUBLICAN PARTY, 1988, 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016).

Um estudo que se destaca em relação a este comportamento é o de McCormick e Wittkopf (1990) que demonstraram que o partido que ocupa a Casa Branca afeta a forma como se dá a polarização das relações entre Casa Branca e Congresso; no sentido que o partido do líder tenderá a apoiar suas resoluções e o partido de oposição, a opor-se a elas. Contudo, uma segunda tendência detectada a partir da década de 1960 é de que a bancada Republicana no Congresso tendia a apoiar posições mais conservadoras na política externa e os Democratas a políticas mais liberais – de forma que a partir dos anos 1960 se viu uma aproximação entre as posições adotadas no âmbito interno e as do âmbito externo.

Esta constatação levou McCormick e Wittkopf (1990) a caracterizarem os Democratas como defensores de um internacionalismo liberal e os Republicanos como conservadores na esfera internacional. Nesse sentido, Jeong e Quirk (2017) determinaram que, enquanto alguns tópicos de política externa levam a um comportamento unificado de política externa, desde a Guerra do Vietnã tem-se uma tendência de maior polarização nesta esfera de atuação – a qual foi acelerada após o final da Guerra Fria. Com os acontecimentos do 11 de setembro, por outro lado, houve uma breve inversão deste comportamento, marcada por um período em que houve iniciativas bipartidárias – logo repolarizadas, motivadas, especialmente, pela invasão ao Iraque em 2003.

Além disso, os autores notaram que as tendências de votos no Senado podem ser vistas em uma escala unidimensional como a proposta por McCormick e Wittkopf (1990), que separaram as bancadas em conservadores e liberais. Porém, Jeong e Quirk (2017) preferiram adotar a nomenclatura de “falcões e pombas⁸⁹”, denotando que os falcões seriam atualmente os Republicanos – chamados por outros estudos de “internacionalistas” na medida em que se mostram defensores das intervenções

⁸⁹ No original: Hawkes and Doves.

militares e do livre comércio; as pombas, por sua vez, seriam os Democratas, normalmente opostos a estas pautas e por isso chamados ocasionalmente de “nacionalistas”. Assim, na prática e em termos de cartilha, cada um dos partidos possui princípios definidores de linhas gerais de atuação em termos de política externa que muitas vezes acabam por se contrapor às posições adotadas no Congresso ou a sua condução da Casa Branca.

A tabela abaixo demonstra a divisão do Congresso em termos de maioria *vis-a-vis* o Partido então na Presidência. Nesse sentido, é relevante destacar que os Deputados dos EUA (435 ao total) são eleitos para mandatos de dois anos e os Senadores (100 ao todo) para mandatos de 6 anos, sendo que a cada 2 anos 1/3 do senado é renovado, assim, um ano sim, um não, tem a possibilidade de haver uma mudança em termos de maiorias. Isso explica em parte a importância conferida pelos políticos e pelos partidos às eleições de “meio-termo⁹⁰” (JANE'S, 2017).

Dessa forma, a primeira coluna indica a Legislatura, a segunda e a terceira mostram qual partido detinha a maioria na Câmara e no Senado, respectivamente. A quarta coluna destaca qual era o presidente em exercício na respectiva Legislatura e, a última, por sua vez, explicita se o Governo referente àqueles dois anos estava dividido ou unificado. A classificação “unificado” só é usada quando o mesmo partido que está na presidências possui maioria nas duas casas. Desde 1857, o governo esteve unificado em 47 legislaturas, de um total de 81 – destas, 22 sob controle dos Democratas e 25 dos Republicanos (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2021). Durante as presidências analisadas neste trabalho, o Congresso esteve dividido da seguinte forma em termos de suas maiorias:

Tabela 9 - Distribuição do Congresso durante as Presidências analisadas

Legislatura	Maioria na Câmara	Maioria Senado	Presidente	Partido no Governo
101º (1989–1991)	Democratas	Democratas	Republicano (G.H.W. Bush)	Dividido

⁹⁰ No original “Midterm elections”, as quais são as eleições para o Congresso que ocorrem em anos sem votação para presidente.

102° (1991–1993)	Democratas	Democratas	Republicano (G.H.W. Bush)	Dividido
103° (1993–1995)	Democratas	Democratas	Democrata (Clinton)	Unificado
104° (1995–1997)	Republicanos	Republicanos	Democrata (Clinton)	Dividido
105° (1997–1999)	Republicanos	Republicanos	Democrata (Clinton)	Dividido
106° (1999–2001)	Republicanos	Republicanos	Democrata (Clinton)	Dividido
107° (2001–2003)	Republicanos	Republicanos / Democratas ⁹¹	Republicano (G.W. Bush)	Unificado / Dividido
108° (2003–2005)	Republicanos	Republicanos	Republicano (G.W. Bush)	Unificado
109° (2005–2007)	Republicanos	Republicanos	Republicano (G.W. Bush)	Unificado
110° (2007–2009)	Democratas	Democratas	Republicano (G.W. Bush)	Dividido
111° (2009–2011)	Democratas	Democratas	Democrata (Obama)	Unificado
112° (2011–2013)	Republicanos	Democratas	Democrata (Obama)	Dividido
113° (2013–2015)	Republicanos	Democratas	Democrata (Obama)	Dividido
114° (2015–2017)	Republicanos	Republicanos	Democrata (Obama)	Dividido

Fonte: traduzida pela autora com base nos dados fornecidos pela tabela única do site do Congresso dos EUA (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2021).

Portanto, a partir da tabela, pode-se depreender que, enquanto Bush pai governou com maioria oposicionista em ambas as casas durante todo o seu mandato, Clinton, por outro lado, iniciou seu primeiro mandato com controle majoritário Democrata em ambas, para depois passar a lidar, pelos seus outros 6 anos de governo, com uma maioria republicana. Dos presidentes analisados, Bush filho foi o que teve mais tempo um Congresso unificado, com aproximadamente 3 anos em seu primeiro termo e dois em seu segundo. No governo de Obama se viu uma divisão entre as

⁹¹ Entre 2001 e 2003, uma série de alterações no Senado, como a morte de um senador Democrata e, mais tarde, a saída de um senador do Partido Republicano (o qual passou a ser um “independente” aliado com os Democratas), entre outras alterações, fizeram com que a maioria se alterasse mais de uma vez no período.

Câmaras pela primeira vez desde a Guerra Fria⁹²; de forma que, nos primeiros dois anos de seu primeiro mandato os Democratas conseguiram maioria no Congresso como um todo, porém na legislatura seguinte perderam a maioria na Câmara dos Deputados para o Partido Republicano – divisão que se manteve na legislatura seguinte. Por fim, nos dois últimos anos do governo de Obama, os Republicanos alcançaram maioria em ambas as casas, sinalizando uma mudança de clima nas eleições de meio-termo que culminou na vitória de Donald Trump em 2016 – o qual assumiu com um Congresso unificado.

Em termos das intervenções militares iniciadas neste período, significa dizer que Bush pai iniciou as 3 de seu mandato sem maioria no Congresso mas com apoio ou aval para todas elas (no caso do Panamá o Congresso aprovou depois de iniciada, no caso do Iraque o Congresso aprovou com antecedência e na Somália, o Congresso clamou por uma atitude e depois de ela iniciada a endossou). Já Clinton iniciou duas (Bósnia e Haiti) das três operações de seu governo quando seu partido (Democratas) possuía maioria em ambas as casas do Congresso e uma (Kosovo) quando a maioria era Republicana. Ainda assim, ele optou por agir unilateralmente, apenas comunicando o Congresso de suas ações, depois de tê-las iniciado; tendo sido, na época, duramente criticado por membros de ambos os partidos.

As iniciativas de Bush filho, Afeganistão e Iraque, se deram em um contexto de maioria Republicana no Congresso e ambas as operações foram aprovadas previamente pelo Legislativo através de AUMFs, ou seja, autorizações que davam bastante liberdade de ação para o presidente. As ações de Obama, por fim, se deram em uma conjuntura de divisão, – na qual Republicanos tinham maioria na Câmara e os Democratas no Senado – e foram ambas amplamente questionadas pelo Congresso e de certa forma limitadas por ele, ainda que não paradas ou proibidas.

Deste contexto, se depreende que, apesar de haver diferenças entre as cartilhas de cada partido e as conduções de cada governo (CEPIK, 2019), no caso da política externa e o uso de intervenções militares, parece haver uma ligação maior entre o contexto internacional, a leitura do presidente e o tipo de intervenção que ele deseja

⁹² A última vez que um partido controlou o Senado e outro a Câmara de Deputados foi entre 1981 e 1985, durante as duas Legislaturas do primeiro mandato de Ronald Reagan (U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2021).

realizar do que alguma relação entre o partido que está no governo e o grau de maioria que este partido possui ou não no Congresso.

3.3. CONCLUSÕES PARCIAIS

Em relação aos outros aspectos da organização e andamento das intervenções, cabe destacar que a valorização das vidas estadunidenses antes do resto do mundo, assim como a priorização dos interesses nacionais dos EUA é um sentimento arraigado na concepção norte-americana e se contrapõe diretamente à noção do excepcionalismo estadunidense. Assim, o que se vê na prática é uma intenção geral de manter o mundo o mais estável possível sob seu comando, ao mesmo tempo em que os valores da democracia e do livre comércio se expandam – preferencialmente sem impor custos significativos aos EUA, especialmente no que tange a vidas norte-americanas (LARSON; SAVYCH, 2005).

Essa postura teve um breve período de anormalidade após o 11 de setembro em que a agenda nacional dos EUA se centrou na ideia de justiça e construção de uma segurança inquebrável futura para o país – acatando assim que alguns custos no curto prazo pudessem ocorrer em prol destes objetivos. Porém, dados os resultados e o prolongamento das Guerras no Afeganistão e no Iraque, a posição foi revertida a seu estado “natural” e voltou-se a se ver uma clara preferência pelo engajamento sem envio de tropas, por exemplo – como no caso da Líbia e da Síria, em que se evitou a todos os custos o destacamento de grandes contingentes (ESTADOS UNIDOS, 2014; LARSON; SAVYCH, 2005). A isso se soma a constatação de que quanto mais longo for um conflito (e por conseguinte mais custoso), mais riscos ele trará para o presidente em termos de apoio e aprovação domésticos (OSTROM; JOB, 1986). Essa percepção em relação a quais e qual a intensidade dos interesses norte-americanos em jogo se mostra diretamente ligada ao tamanho da intervenção, de forma que tende a ser difícil angariar suporte e recursos para aquelas que não são vistas como vitais à Nação (LARSON; SAVYCH, 2005).

Também destaca-se que todas as 10 intervenções analisadas se deram em países considerados pelos EUA e seus aliados como sendo não democráticos e que, ao

mesmo tempo, possuíam destacados valores estratégicos. Ainda assim, nem todas elas buscaram instaurar ou restaurar a democracia nestes Estados. Neste sentido, cabe destacar que àquelas que buscaram instaurar a democracia liberal em países sem experiências prévias significativas desta forma de regime, tenderam a ser as mais longas, mais custosas e menos exitosas (SAUNDERS, 2009). Isto é interessante para o presente trabalho na medida em que, por um lado, destaca a intencionalidade das ações norte-americanas frente a seus interesses e, por outro, que a decisão do líder possui o potencial de alterar de forma estrutural e significativa a intervenção.

Neste sentido, mais do que as características locais, o que determina o grau de empenho dos EUA parece ser a intensidade e quais interesses seus que estão em jogo – segundo a leitura feita pelo tomador de decisão, neste caso, o Presidente da República. Além disso, as intervenções maiores, como as abordadas pelo presente trabalho, requerem um certo grau de preparativos e de convencimento doméstico que as leva a serem anunciadas pelos presidentes de alguma forma antes de realizá-las; assim, é possível ver o aparecimento do país alvo em retóricas presidenciais e partidárias anteriores à decisão pública de intervir, assim como pode-se observar um progressivo aumento nas tensões entre os países ou, no caso dos alvos que se encontravam imersos em conflitos internos, um aumento da atenção internacional em relação a este conflito. Assim, existem vários mecanismos de aviso, ou “luzes de alerta” como a aplicação de sanções, a construção de discursos e narrativas que servirão de justificativas públicas – até porque ninguém, nenhum presidente, vai à guerra sozinho, devendo haver alguma base de apoio.

Ademais, no cenário internacional atual, mesmo sendo um país com grande capacidade de mobilização e deslocamento militar, os EUA estão sujeitos a um certo grau de limitações, sejam as impostas pela comunidade internacional, sejam aquelas ligadas diretamente as suas capacidades, pois seu alcance e os custos operacionais não são os mesmo para todos os pontos do globo (PROENÇA; DUARTE, 2003). Assim, mesmo percebendo interesses seus em jogo, pelo menos um verniz de legalidade deve ser dado a sua ação – o que parece estar diretamente conectado ao componente moral e em defesa dos valores democráticos presente no discurso oficial.

Por último, destaca-se que no caso de Bush pai, dadas às circunstâncias econômicas, à conjuntura doméstica e internacional e ao alto nível de atenção emprestada as suas intervenções, especialmente na Guerra do Golfo, levaram seu mandato a ficar marcado por uma imagem de desinteresse pelo cenário doméstico – culminando na perda de sua reeleição em 1992, para Bill Clinton, então candidato pelo Partido Democrata e que vinha apresentando propostas ligadas a um reforço no âmbito doméstico (DEMOCRATIC PARTY, 1992; PECEQUILO, 2003). Neste sentido, sua experiência (e, mais tarde a de seu filho) tende a sugerir que iniciar engajamentos que terão de ser levados a diante e concluídos por seu sucessor é algo visto negativamente.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho se guiou pelo intuito de responder: porque a liderança presidencial importa para as intervenções militares dos Estados Unidos? Neste sentido, a resposta a que se chegou é de que, dado o seu grau de poder formal, empírico e simbólico, a leitura que o presidente faz da situação e a análise dos interesses nacionais em jogo e da melhor rota a ser traçada (construída dentro de sua perspectiva pessoal), impactam diretamente nas decisões finais de quando a intervenção será iniciada, se será iniciada e qual o foco que ela terá – pontos que terão consequências diretas na forma do engajamento e em seus custos (SAUNDERS, 2009). Além disso, por ele ocupar as funções de Chefe de Governo, Chefe de Estado e Chefe das Forças Armadas e, usualmente, atribuir-se a ele a posição de principal figura política do país e de representante estadunidense no mundo, a justificativa que será apresentada ao público e às cobranças ligadas ao sucesso e fracasso das intervenções tendem a recair nele (DUECK, 2009; HUDSON; DAY, 2020).

Ademais, ao longo do trabalho buscou-se ressaltar os componentes constitucional e histórico que influíram na construção dos poderes presidenciais como estão hoje; de forma que o líder contemporâneo do EUA tem a prerrogativa de moldar e formular as políticas externas de seu país e de utilizar os vários instrumentos de política externa a sua disposição, inclusive o emprego das Forças Armadas. Portanto, os presidentes frequentemente assumem maior independência do que inicialmente se pressupunha, muitas vezes, fazendo-o com um certo aval do Congresso – que foi progressivamente cedendo ao Executivo o encargo dos poderes ligados às questões externas. E, nas instâncias em que eles tentam impor restrições, como no caso do *War Powers Act*, estas estão majoritariamente ligadas ao uso de vetos após o início da ação ou ao emprego de resoluções que limitem o aprofundamento ou o alongamento do envolvimento já começado. As respostas que se elencou para isso são de que: (i) os membros do Congresso, em geral, estão mais preocupados com os assuntos domésticos; (ii) o presidente tem, normalmente, a habilidade de iniciar ações de forma mais rápida, frequentemente deixando ao Congresso uma posição reativa – que acaba consolidando este arranjo; e, (iii) há um grau importante de preocupação interna com a

preservação da capacidade de resposta rápida e de flexibilidade para a tomada de decisão – passiva de redução quando adotadas algumas medidas de controle (GENOVESE; ADLER, 2017).

Dessa forma, os presidentes dos EUA foram progressivamente criando um arcabouço de costumes, práticas e jurisprudências que ampliaram seus poderes em relação ao uso e controle das Forças Armadas e da formulação e execução da política externa como um todo, sem, no entanto, alterarem diretamente a Constituição Federal; tendência que se acentuou com a emergência do Estado de Segurança Nacional durante a Guerra Fria e, mais tarde, com os atos terroristas do 11 de setembro, os quais culminaram nas AUMFs de 2001 e 2002. Assim, o poder acabou se concentrando ainda mais nas mãos do presidente – que passou a comandar o que Genovese e Adler (2017) chamam de “presidência imperial”, justamente por seu caráter hegemônico na formulação da política externa (NELSON, 2018; NYE, 2008).

Neste contexto, a conclusão que se obteve a partir da aplicação do modelo de Nye (2013) para as lideranças de Bush pai, Clinton, Bush filho e Obama, foram de que os objetivos de cada líder (incremental ou transformacional) parecem influenciar no grau de envolvimento que será exercido pelos EUA e na profundidade das mudanças que a intervenção procurará atingir, de forma que os presidentes transformacionais mostraram-se mais dispostos a promover engajamentos que visassem mudanças estruturais. O aspecto do estilo de liderança, por outro lado, marcadamente influi na postura discursiva adotada pelo Presidente perante a comunidade internacional e a população interna, porém essa distinção parece estar majoritariamente confinada ao âmbito da retórica, uma vez que na prática as posturas intervencionistas dos líderes de estilo inspiracional e dos transacionais parecem seguir um padrão similar, mais afetado pelas alterações da conjuntura externa do que pelas diferenças ligadas ao seu estilo de liderança. A expectativa era de encontrar algum impacto do estilo nas posições práticas perante a ONU, como a busca ou não por autorizações do Conselho de Segurança – o que não se confirmou. Também não houve impacto no formato de realização, no que tange a escolha entre unilateralidade, coalizão ou multilateralidade. Neste ponto das operações de cunho militar, os EUA mostram um padrão de distinta preocupação com a preservação de autonomia, independentemente de quem era seu líder. Assim, deriva-se

que há um impacto do estilo de liderança na condução do discurso e, talvez, na quantidade de instrumentos de diplomacia empregados antes da escolha pelo uso das Forças Armadas, mas não se identificou nenhuma ligação clara entre o estilo do líder e a quantidade de intervenções ou a ação prática perante a Comunidade Internacional. Em termos dos partidos, depreende-se que, apesar de haver diferenças entre as cartilhas de cada partido e as conduções de cada governo, no caso da política externa e do uso de intervenções militares, parece haver uma ligação maior entre o contexto internacional, a leitura do presidente e o tipo de intervenção que ele deseja realizar do que alguma relação entre o partido que está no governo e o grau de maioria que este partido possui ou não no Congresso (CEPIK, 2019).

Um terceiro ponto a ser observado se relaciona ao componente humanitário das justificativas; diversos estudos apontam para o entendimento de que o envolvimento de atores externos em um conflito tende a prolongá-lo e não a encurtá-lo⁹³ – porém o contraponto a este argumento se relaciona aos custos em termos de direitos humanos, uma vez que as intervenções visam, algumas vezes, parar violações graves dos direitos humanos (THEMNÉR; WALLENSTEEN, 2011). Assim, a questão de o que seria melhor, agir ou não, se impõe. Nesse sentido, Saunders (2009) destaca que grande parte das intervenções em países menores, como é o caso das analisadas neste trabalho, são até certo ponto “guerras de escolha” – no sentido que os países em si não se colocam como uma ameaça direta ao Estado interventor.

Por fim, ao comparar as 10 intervenções analisadas no trabalho, alguns pontos ficam claros. Primeiramente, observa-se que apesar do objetivo declarado pelos Estados Unidos, nem sempre os recursos que o país aloca ou o planejamento feito corresponde ao resultado que eles dizem querer alcançar. Um dos maiores pontos de contenda sobre a eficácia e o mérito das ações dos EUA é a condução do pós-conflito. Ainda que usualmente, após a fase dos combates, os EUA acabam tendo que criar uma missão de transição que permita fomentar a estabilização pós-conflito ao mesmo tempo em que crie as condições para a retirada progressiva de sua presença no país, a maior crítica da literatura é de que não há um planejamento prévio e de médio e longo prazo

⁹³ Apesar das conotações que o termo “guerra civil” possuem, a literatura tende a afirmar que a presença de Estados externos em esses conflitos tende a influenciar definitivamente a duração deles, normalmente levando a um prolongamento dessas guerras. (CUNNINGHAM, 2010).

para a efetivação desta fase da intervenção (CLACK; JOHNSON, 2019). Isso se torna ainda mais agudo quando a intervenção tem como foco central a mudança do regime vigente no país, o que implica necessariamente em uma reforma ampla das instituições e na criação de novos arcabouços e práticas no Estado alvo (MEERNIK, 1996). Segundamente, iniciar engajamentos que terão de ser levados a diante e concluídos por seu sucessor parece ser visto negativamente no âmbito doméstico norte-americano.

Em síntese, sabe-se que o modo como o Sistema Internacional se organiza tem importantes impactos no comportamento de cada Estado-Nação inserido nele. Certas características do Sistema podem inclusive influenciar ou direcionar onde e em que contexto os Estados Unidos, por exemplo, farão uso da força (KAVANAGH *et al.*, 2017). No entanto, como coloca Nye (2008, p. 9), “indivíduos não controlam as ondas, mas podem montá-las. Os indivíduos não controlam eventos ou estruturas, mas podem antecipá-los e dobrá-los até certo ponto para seu propósito⁹⁴”. Assim, enquanto a conjuntura cria oportunidades, os líderes são responsáveis por utilizar os recursos a sua disposição para aproveitar a situação da melhor forma possível para seu país – o que pode significar, inclusive, em deixar de agir e esperar uma nova alteração no sistema.

⁹⁴ No original: “Individuals do not control waves, but can ride them. Individuals do not control events or structures, but can anticipate them and bend them to their purpose to some degree” (NYE, 2008, p. 9).

REFERÊNCIAS

ADAMS, Simon. **Failure to Protect**: Syria and the UN Security Council. Nova York: Global Centre For The Responsibility To Protect, 2015. 32 p. (Occasional Paper – Número 5). Disponível em: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/syriapaper_final.pdf. Acesso em: 07 abr. 2021.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP (AfDB). **African Economic Outlook 2020**. Abidjan: African Development Bank, 2020. Disponível em: <https://www.afdb.org/en/documents/perspetivas-economicas-em-africa-2020>. Acesso em: 23 set. 2020.

AQUINO, Edson Tomaz de; EVEDOVE, Leonardo Ulian Dall. OTAN. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 810-818.

AUERSWALD, David P.; COWHEY, Peter F. Ballotbox Diplomacy: the War Powers Resolution and the use of force. **International Studies Quarterly**, [S.L.], v. 41, n. 3, p. 505-528, set. 1997. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/0020-8833.00054>.

ÁVILA, Flávia de; ROCHA, Vinícius Andrade de Carvalho. **Intervenção humanitária**. In SAINT-PIERRE, H e VITELI, M. *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: UNESP, 2018.

BELLAMY, Alex J; WHEELER, Nicholas J. Humanitarian intervention in world politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (ed.). **The globalization of world politics**: an introduction to international relations. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014. Cap. 31. p. 479-493.

BERT, Wayne. **American military intervention in unconventional war**: from the Philippines to Iraq. Nova York: Palgrave Macmillan, 2011. 266 p. ISBN 978-0-230-11938-3 (hardback).

BINDER, Martin. Paths to intervention: what explains the UN's selective response to humanitarian intervention?. **Journal Of Peace Research**, [S.L.], v. 52, n. 6, p. 712-726, 16 jul. 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0022343315585847>.

BLANCHARD, Christopher M. **Libya**: Conflict, Transition, and U.S. Policy. Washington: Congressional Research Service (CRS), 2020. 30 p. (Report). RL33142. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov>. Acesso em: 23 jan. 2021.

BLECHMAN, Barry M.; KAPLAN, Stephen S. **Force Without War**: U.S. armed force as a political instrument. Washington Dc: The Brookings Institution, 1978.

BLUM, David A.; DEBRUYNE, Nese F. **American War and Military Operations Casualties**: lists and statistics. Washington: Congressional Research Service (CRS),

2020. 49 p. (RL32492). Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL32492.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BOORSTIN, Daniel J.; KEELEY, Brooks Mather. **A history of the United States**. Lexington: Ginn, 1983. 828 p.

BOWMAN, Steven R. **Bosnia**: U.S. military operations. Washington: Congressional Research Service, The Library Of Congress, 2003. 15 p. (CRS Issue Brief for Congress). Updated July 8, 2003.

CEPIK, Marco. O COROLÁRIO TRUMP E A AMÉRICA LATINA. **Revista Tempo do Mundo**, [S.L.], v. 1, n. 5, p. 241-265, 14 nov. 2019. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada - IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/rtmv5n1art9>.

CLACK, Timothy; JOHNSON, Robert (ed.). **Before Military Intervention**: upstream stabilization in theory and practice. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019. 223 p. (ISBN 978-3-319-98436-0). <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98437-7>.

CLARK, Kathleen; TIEFER, Charles. Congressional and Presidential War Powers as a Dialogue Analysis of the Syrian and Isis Conflicts. **Cornell International Law Journal**, [S.L.], v. 3, n. 49, p. 683-722, abr. 2016. Disponível em: <https://ww3.lawschool.cornell.edu/research/ILJ/upload/Tiefer-Clark-final.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. New Jersey: Princeton University Press Princeton, 1989. 752 p.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). **The U.S. War in Afghanistan**: 1999 - 2020. 1999 – 2020. 2021. Disponível em: <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>. Acesso em: 21 jan. 2021.

CUNNINGHAM, David E.. Blocking resolution: how external states can prolong civil wars. **Journal Of Peace Research**, [S.L.], v. 47, n. 2, p. 115-127, 16 fev. 2010. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0022343309353488>.

DEMOCRATIC PARTY. **1988 Democratic Party Platform**. Atlanta, Georgia: Democratic National Convention, 1988. 22 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/1988-democratic-party-platform>. Acesso em: 03 abr. 2021.

DEMOCRATIC PARTY. **1992 Democratic Party Platform**. Manhattan, New York: Democratic National Convention, 1992. 36 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/1992-democratic-party-platform>. Acesso em: 03 abr. 2021.

DEMOCRATIC PARTY. **1996 Democratic Party Platform**. Chicago, Illinois: Democratic National Convention, 1996. 68 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/1996-democratic-party-platform>. Acesso em: 03 abr. 2021.

DEMOCRATIC PARTY. **2000 Democratic Party Platform**. Los Angeles, California: Democratic National Convention, 2000. 93 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2000-democratic-party-platform>. Acesso em: 03 abr. 2021.

DEMOCRATIC PARTY. **2004 Democratic Party Platform**. Boston, Massachusetts: Democratic National Convention, 2004. 40 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2004-democratic-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

DEMOCRATIC PARTY. **2008 Democratic Party Platform**. Denver, Colorado: Democratic National Convention, 2008. 48 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2008-democratic-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

DEMOCRATIC PARTY. **2012 Democratic Party Platform**. Charlotte, North Carolina: Democratic National Convention, 2012. 49 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2012-democratic-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

DEMOCRATIC PARTY. **2016 Democratic Party Platform**. Philadelphia, Pennsylvania: Democratic National Convention, 2016. 64 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2016-democratic-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

DINIZ, Eugenio; PROENÇA, Domício. A Criterion for Settling Inconsistencies in Clausewitz's On War. **Journal Of Strategic Studies**, [S.L.], v. 37, n. 6-7, p. 879-902, 4 abr. 2012. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2011.621725>.

DUECK, C. Neoclassical realism and the national interest: presidents, domestic politics, and major military interventions. In: LOBELL, S. E.; RIPSMAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. (Eds). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Nova York: Cambridge Press, 2009. p. 139-170.

ESTADOS UNIDOS. Constituição Federal (1789). **The Constitution of the United States of America**, Pennsylvania (Philadelphia), 1987.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; REPÚBLICA DO IRAQUE. **Agreement Between the United States of America and the Republic of Iraq on the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq**. Signed in Baghdad, em 17 de novembro de 2008. In: Status of Forces Agreement between The Republic of Iraq and the United States of

America. Disponível em: <https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/US-Iraqi_SOFA-en.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Public Law nº 73-148, de 7 de novembro de 1973. Joint Resolution Concerning the war powers of Congress and the President. **War Powers Resolution**, Washington: United States Code (USC), título 50, capítulo 33, n. 1541-48, p. 555-560, 1973. Disponível em: <https://www.loc.gov/law/help/usconlaw/war-powers.php>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Joint Resolution 103rd Congress. **Resolution Authorizing the Use of United States Armed Forces in Somalia**, Washington: 25 mai. 1993. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-103sjres45es/html/BILLS-103sjres45es.htm>. Acesso em: 02 abr. 2021.

ESTADOS UNIDOS. United States Court of Appeals Columbia District. Tom Campbell, Member U.S. House of Representatives, et al. (Appellants) v. William Jefferson Clinton, President of the United States (Appellee). N. 99-5214, **Campbell v. Clinton, 203 F.3d 19**. Washington D.C.: 18 de fevereiro de 2000. Disponível em: https://scholar.google.com/scholar_case?case=2803714193388437750. Acesso em: 07 abr. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Public Law nº 107-40, de 18 de setembro de 2001. Joint Resolution to authorize the use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States. **Authorization for Use of Military Force**, Washington: United States Statutes at Large (Stat.), volume 115, p. 224-225, 2001. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Presidente (2009 - 2017: Barack Obama). **President Obama Addresses the Nation on Syria**. Washington, Casa Branca, 10 set. 2013. 6f. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/10/remarks-president-address-nation-syria>. Acesso em: 04 abr. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Presidente (2009 - 2017: Barack Obama). **Discurso do Presidente sobre o Estado Islâmico**. Washington, 10 set. 2014. 5f. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1>. Acesso em: 08 abr. 2021.

FINLAN, Alastair. **Essential Histories 55: the gulf war 1991**. Nova York: Routledge, 2003. 94 p. ISBN 0-415-96852-6.

FINNEMORE, Martha. **The Purpose of Intervention: changing beliefs about the use of force**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2004. 171 p. (Cornell Studies in Security Affairs).

FITZGERALD, Frances. **Way out there in the blue: reagan, star wars, and the end of the cold war.** Nova York: Simon & Schuster, 2000. 331 p.

FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. **O atual padrão das intervenções internacionais de proteção humana: atores, cenários e instrumentos de ação.** 2018. 309 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34854>. Acesso em: 12 maio 2020.

GARTENSTEIN-ROSS, Daveed; BARR, Nathaniel. **Dignity And Dawn: Libya's escalating civil war.** Haia, Países Baixos: International Centre For Counter-Terrorism, 2015. 5 p.

GENOVESE, Michael A.; ADLER, David Gray. **The War Power in an Age of Terrorism: debating presidential power.** Nova York: Palgrave Macmillan, 2017. 131 p. (The Evolving American Presidency).

GOLDSTONE, Paul. Afghanistan. In: DEROUEN JUNIOR, Karl; BELLAMY, Paul (ed.). **International Security and the United States: an encyclopedia.** Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2008. p. 1-28. (ISBN 978-0-275-99253-8).

GREENTREE, Todd. Strategic failure in Afghanistan. **Journal Of Strategic Studies**, [S.L.], v. 44, n. 1, p. 117-140, 26 nov. 2019. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2019.1684232>.

HAMMARSTRÖM, Matts; HELDT, Birger. The Diffusion of Military Intervention: testing a network position approach. : Testing a Network Position Approach. **International Interactions**, [s.l.], v. 28, n. 4, p. 355-377, out. 2002. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03050620214758>.

HEHIR, Aidan (ed.). **Kosovo, Intervention and State-building: the international community and the transition to independence.** Nova York: Routledge, 2010. 205 p.

HOVE, Mediel. Post-Gaddafi Libya and the African Union: challenges and the road to sustainable peace. **Journal Of Asian And African Studies**, [S.L.], v. 52, n. 3, p. 271-286, 11 maio 2015. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0021909615583366>.

HUDSON, Valerie M.; DAY, Benjamin S. **FOREIGN POLICY ANALYSIS: classic and contemporary theory.** 3. ed. Londres: Rowman & Littlefield, 2020. 289 p.

HUMUD, Carla E.; BLANCHARD, Christopher M. **Armed Conflict in Syria: overview and U.S. response.** Washington: Congressional Research Service (CRS), 2020. 54 p. (Report). RL33487. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33487/159>. Acesso em: 04 fev. 2021.

IVANOV, Kalin. The United States. In: DEROUEN JUNIOR, Karl; BELLAMY, Paul (ed.). **International Security and the United States: an encyclopedia**. Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2008. p. 889-903. (ISBN 978-0-275-99253-8).

JANE'S. IHS Markit (ed.). **United States of America**: country report. Londres: IHS Markit, 2017.

JEONG, Gyung-Ho; QUIRK, Paul J.. Division at the Water's Edge: the polarization of foreign policy. **American Politics Research**, [S.L.], v. 47, n. 1, p. 58-87, 25 jul. 2017. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1532673x17719721>.

KAVANAGH, Jennifer *et al.* **The Past, Present, and Future of U.S. Ground Interventions**: identifying trends, characteristics, and signposts. Santa Monica: Rand Corporation, 2017. 375 p. (ISBN: 978-0-8330-9776-7).

KEGLEY, Charles W.; HERMANN, Margaret G.. Military intervention and the democratic peace. **International Interactions**, [S.L.], v. 21, n. 1, p. 1-21, fev. 1995. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03050629508434857>.

KEOHANE, Robert O. Multilateralism: an agenda for research. **International Journal**, [S.L.], v. 45, n. 4, p. 731-764, 1990. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.2307/40202705>.

KERTON-JOHNSON, Nicholas. **Justifying America's Wars**: the conduct and practice of us military intervention. Nova York: Routledge, 2011. 208 p. (ISBN 0-203-86167-1).

KIM, Julie. **Bosnia Implementation Force (IFOR) and Stabilization Force (SFOR)**: Activities of the 104th Congress. Washington: Congressional Research Service (CRS), 1997. 21 p. (Report). RL96-723. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/96-723/2>. Acesso em: 23 jan. 2021.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. Nova York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994. 880 p.

KOSOVO. **International recognitions of the Republic of Kosovo**. 2018. Site oficial do Ministério das Relações Exteriores e Diaspora. Disponível em: <https://www.mfa-ks.net/en/politika/483/njohjet-ndrkombtare-t-republiks-s-kosovs/483>. Acesso em: 21 jan. 2021.

KRASS, Caroline D. **Authority to Use Military Force in Libya**: by Principal Deputy Assistant Attorney General. Washington: Opinions of the Office of Legal Counsel, v. 35, 01 de abril de 2011. 14 p. (Memorandum Opinion for the Attorney General). Disponível em: <https://fas.org/irp/agency/doj/olc/libya.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

KREPS, Sarah E.. Multilateral Military Interventions: theory and practice. **Political Science Quarterly**, [S.L.], v. 123, n. 4, p. 573-603, dez. 2008. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1002/j.1538-165x.2008.tb00635.x>.

LAKE, David A. Why “isms” Are Evil: theory, epistemology, and academic sects as impediments to understanding and progress¹. **International Studies Quarterly**, [S.L.], v. 55, n. 2, p. 465-480, 9 maio 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00661.x>.

LAKE, David A. Theory is dead, long live theory: the end of the great debates and the rise of eclecticism in international relations. **European Journal Of International Relations**, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 567-587, set. 2013. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1354066113494330>.

LARSON, Eric V.; SAVYCH, Bogdan. American Public Support for U.S. Military Operations from Mogadishu to Baghdad. Santa Monica, Califórnia: Rand Corporation, 2005. 280 p.

LEFFLER, Melvyn P.; WESTAD, Odd Arne (ed.). **THE CAMBRIDGE HISTORY OF THE COLD WAR: Volume III (Endings)**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 620 p.

LIEBLICH, Eliav. **International Law and Civil Wars: intervention and consent**. Londres e Nova York: Routledge, 2013. 286 p. (ISBN 978-0-415-50790-5).

LOBELL, Steven; RIPSAN, Norrin; TALIAFERRO, Jeffrey. Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 2009.

MACINTYRE, Ronald R.. Iraq. In: DEROUEN JUNIOR, Karl; BELLAMY, Paul (ed.). **International Security and the United States: an encyclopedia**. Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2008. p. 362-382. (ISBN 978-0-275-99253-8).

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **Responsabilidade de proteger**. In SAINT-PIERRE, H e VITELI, M. *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: UNESP, 2018.

MAYER, Michael. Trigger happy: the foundations of us military interventions. : The foundations of US military interventions. **Journal Of Strategic Studies**, [s.l.], v. 42, n. 2, p. 259-281, 28 dez. 2018. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2018.1559155>.

MCCORMICK, James M.; WITTKOPF, Eugene R.. Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional-Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988. **The Journal Of Politics**, [S.L.], v. 52, n. 4, p. 1077-1100, nov. 1990. University of Chicago Press. <http://dx.doi.org/10.2307/2131683>.

MEARSHEIMER, John J. Bound to Fail: the rise and fall of the liberal international order. **International Security**, [S.L.], v. 43, n. 4, p. 7-50, abr. 2019. MIT Press - Journals. http://dx.doi.org/10.1162/isec_a_00342.

MEI, Eduardo. **Guerra**. In SAINT-PIERRE, H e VITELI, M. *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo: UNESP, 2018.

MEERNIK, James. United States Military Intervention and the Promotion of Democracy. *Journal Of Peace Research*, [S.L.], v. 33, n. 4, p. 391-402, nov. 1996. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0022343396033004002>.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign Policy Analysis: a toolbox**. Cham, Suíça: Palgrave Macmillan, 2018. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics among Nations: the struggle for power and peace**. Nova York: Alfred A. Knopf, 1948. 516 p.

NAPOLEONI, Loretta. **A FÉNIX ISLÂMICA: o estado islâmico e a reconfiguração do médio oriente**. Lisboa: Ítaca, 2015. 130 p. Isbn 978-989-99470-0-9.

NELSON, Michael (ed.). **The Presidency and the Political System**. 11. ed. Thousand Oaks, California: Cq Press, 2018. 594 p.

NGOZI ADICHIE, Chimamanda . Palestra proferida no TED Talks Global 2009, Oxford (Reino Unido), jul. 2009. Disponível em: https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story?language=en. Acesso em: 18 mar. 2021.

NYE, Joseph S. **SOFT POWER: the means to success in world politics**. Nova York: Public Affairs, 2004. 206 p.

NYE, Joseph S. **The Powers to Lead**. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press, 2008. 241 p. (ISBN 978-0-19-533562-0).

NYE, Joseph s. Transformational and transactional presidents. **Leadership**, [S.L.], v. 10, n. 1, p. 118-124, 25 nov. 2013. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1742715013512049>.

O'SULLIVAN, Susannah. **Military Intervention in the Middle East and North Africa: the case of nato in Libya**. Nova York: Routledge, 2018. 195 p. (Interventions).

OBAMA, Barack. Presidente (2009 - 2017: Barack Obama). **Carta do Presidente: War Powers Resolution Regarding Iraq**, Washington, 23 set. 2014. 5f. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/letter-president-war-powers-resolution-regarding-iraq>. Acesso em: 08 abr. 2021.

OLMEDO, L. B.; QUAGLIA, L. C. **Civilian Protection in conflicts: The Principle of Responsibility to Protect**. UFRGS Model United Nations Journal, v. 1, p. 98-131, 2013.

OSTROM, Charles W.; JOB, Brian L. The President and the Political Use of Force. **American Political Science Review**, [S.L.], v. 80, n. 2, p. 541-566, jun. 1986. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/1958273>.

OTAN. **ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014)**. 2015. Site Oficial da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm. Acesso em: 21 jan. 2021.

OTAN. **Kosovo Force (KFOR)**: about us. Site oficial da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Disponível em: <https://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us>. Acesso em: 21 jan. 2021.

PEARSON, Frederic S.; BAUMANN, Robert A. International military interventions: identification and classification. **International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 173-180, 1 maio 1988. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03050628808434701>.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. 2. ed. Porto Alegre: Ufrgs Editora, 2003. 500 p.

PHILLIPS, R. Cody. **Bosnia-Herzegovina**: the united states army's role in peace enforcement operations (1995-2004). Washington: Defense Department, Center Of Military History, 2005. 44 p. (CMH Pub 70-97-1). Disponível em: <https://history.army.mil/catalog/pubs/70/70-97.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PICKERING, Jeffrey. The structural shape of force: interstate intervention in the zones of peace and turmoil, 1946::1996. **International Interactions**, [S.L.], v. 25, n. 4, p. 363-391, dez. 1999. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03050629908434957>.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e de polícia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 45, n. 2, p. 147-197, dez. 2002. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292002000200008>.

PROENÇA, Domício; DUARTE, Érico E. Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América. **Revista Brasileira de Política Internacional**: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, v. 1, n. 46, p. 135-152, jan. 2003. Semestral.

RECCHIA, Stefano; WELSH, Jennifer M. (ed.). **Just and Unjust Military Intervention**: European thinkers from vitoria to mill. Nova York: Cambridge University Press, 2013. 306 p.

RECCHIA, Stefano. Pragmatism over principle: us intervention and burden shifting in somalia, 1992::1993. **Journal Of Strategic Studies**, [S.L.], v. 43, n. 3, p. 341-365, 28 fev. 2018. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01402390.2018.1441712>.

Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2018.1441712>. Acesso em: 07 abr. 2021.

REPUBLICAN PARTY. **1988 Republican Party Platform**. New Orleans, Louisiana: Republican National Convention, 1988. 116 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/republican-party-platform-1988>. Acesso em: 04 abr. 2021.

REPUBLICAN PARTY. **1992 Republican Party Platform**. Houston, Texas: Republican National Convention, 1992. 80 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/republican-party-platform-1992>. Acesso em: 04 abr. 2021.

REPUBLICAN PARTY. **1996 Republican Party Platform**. San Diego, California: Republican National Convention, 1996. 79 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/republican-party-platform-1996>. Acesso em: 04 abr. 2021.

REPUBLICAN PARTY. **2000 Republican Party Platform**. Philadelphia, Pennsylvania: Republican National Convention, 2000. 95 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2000-republican-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

REPUBLICAN PARTY. **2004 Republican Party Platform**. New York City, New York: Republican National Convention, 2004. 104 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2004-republican-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

REPUBLICAN PARTY. **2008 Republican Party Platform**. Saint Paul, Minnesota: Republican National Convention, 2008. 72 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2008-republican-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

REPUBLICAN PARTY. **2012 Republican Party Platform**. Tampa, Florida: Republican National Convention, 2012. 97 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2012-republican-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

REPUBLICAN PARTY. **2016 Republican Party Platform**. Cleveland, Ohio: Republican National Convention, 2016. 104 p. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/2016-republican-party-platform>. Acesso em: 04 abr. 2021.

RODRIGUE, Jean-Paul. Straits, Passages and Chokepoints. *Cahiers de Géographie Du Québec*, [S.L.], v. 48, n. 135, p. 357-374, 29 nov. 2005. Consortium Erudit. <http://dx.doi.org/10.7202/011797ar>.

SAUNDERS, Elizabeth N. Transformative Choices: leaders and the origins of intervention strategy. **International Security**, [s.l.], v. 34, n. 2, p. 119-161, out. 2009. MIT Press - Journals. <http://dx.doi.org/10.1162/isec.2009.34.2.119>.

SILVESTRI, Simonetta. The Conflict Resolution, Security and State-Building Process in Libya. **Iliria International Review**, v. 2, n. 8, p. 149-169, 2018. Doi: 10.21113/iir.v8i2.449. Disponível em: <https://iliriapublications.org/index.php/iir/article/view/449>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SIRACUSA, Joseph M.; VISSER, Laurens J. **Going to War with Iraq: a comparative history of the bush presidencies**. Cham, Suíça: Palgrave Macmillan, 2020. 203 p. (The Evolving American Presidency). ISBN 978-3-030-30162-0.

TAN, Kim Hua; PERUDIN, Alirupendi. The “Geopolitical” Factor in the Syrian Civil War: a corpus-based thematic analysis. **Sage Open**, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 1-15, abr. 2019. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/2158244019856729>.

THE GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY (comp.). International Trade Data: HS 92. Harvard Atlas of Economic Complexity, Boston, v. 3, 2019. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/explore?country=32&product=undefined&year=2018&tradeDirection=import&productClass=HS&targget=Partner&partner=undefined&startYear=undefined>. Acesso em: 23 set. 2020.

THEMNÉR, Lotta; WALLENSTEEN, Peter. Armed conflict, 1946–2010. **Journal Of Peace Research**, [S.L.], v. 48, n. 4, p. 525-536, jul. 2011. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0022343311415302>.

THE WHITE HOUSE. The United States Government. **Presidents: George H. W. Bush**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/george-h-w-bush/>. Acesso em: 17 mar. 2021a.

THE WHITE HOUSE. The United States Government. **Presidents: William J. Clinton**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/william-j-clinton/>. Acesso em: 17 mar. 2021b.

THE WHITE HOUSE. The United States Government. **Presidents: George W. Bush**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/george-w-bush/>. Acesso em: 17 mar. 2021c.

THE WHITE HOUSE. The United States Government. **Presidents: Barack Obama**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/barack-obama/>. Acesso em: 17 mar. 2021d.

TILLEMA, Herbert K. Cold war alliance and overt military intervention, 1945–1991. **International Interactions**, [S.L.], v. 20, n. 3, p. 249-278, nov. 1994. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/03050629408434850>.

TORREON, Barbara Salazar; PLAGAKIS, Sofia. Instances of Use of United States Armed Forces Abroad, 1798-2020. 29. ed. Washington, Dc: Congressional Research Service (Crs), 2020. 48 p. R42738 · VERSION 29 · UPDATED.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. History, art and Archives: **Party Government Since 1857**. Disponível em: <https://history.house.gov/Institution/Presidents-Coinciding/Party-Government/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

UNHCR. **Country - Libya By The Operational Data Portal**. UNHCR: Site Oficial da Agência para Refugiados da ONU. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/country/lby>. Acesso em: 22 mai. 2020.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). **Resolução 2170**. Index: S/RES/2170, 15 agosto de 2014. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/508/49/PDF/N1450849.pdf?OpenElement>. Acesso em: 08 abr. 2021.

UNSMIL. **Site Oficial da United Nations Support Mission in Libya**. Disponível em: <https://unsmil.unmissions.org>. Acesso em: 21 jan. 2021.

VON HIPPEL, Karin. **Democracy by Force**: US military intervention in the post-cold war world. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2004. (ISBN 0-521-65955-8 paperback).

WALT, Stephen M. US grand strategy after the Cold War: can realism explain it? should realism guide it?. : Can realism explain it? Should realism guide it?. **International Relations**, [s.l.], v. 32, n. 1, p. 3-22, 23 jan. 2018. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0047117817753272>.

WALTZ, Kenneth N.. **Man, the state, and war**: a theoretical analysis. Nova York: Columbia University Press, 2001. 289 p. (ISBN 0-231-12537-2).

WENDT, Alexander. Social Theory of International Politics. Cambridge-UK, Cambridge University Press, 1999.

WESTAD, Odd Arne. **The Cold War**: a world history. Nova York: Basic Books, 2017. 683 p.

WILLCOXON, George Frederick. Contention, Violence and Stalemate in Post-War Libya. **Mediterranean Politics**, [S.L.], v. 22, n. 1, p. 91-114, 13 set. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13629395.2016.1230950>.

WILLIAMS, Paul D. (ed.). Security studies: an introduction. 2. ed. Nova York: Routledge, 2013.