

Departamento de História

Soberania e “guerras humanitárias”
um desafio ao Realismo Ofensivo

José Bonito Viegas

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Estudos Internacionais

Orientador:

Doutor Bruno Cardoso Reis, Professor Auxiliar
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Coorientador:

Doutor Luís Nuno Rodrigues, Professor Associado
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2017

RESUMO

Nesta dissertação faz-se uma reflexão sobre uma questão de segurança internacional: as guerras (sob narrativas) “humanitárias”. Para o efeito, recorre-se ao Realismo, propondo-se uma “extensão” da teoria de Realismo Ofensivo de John J. Mearsheimer. Procura-se assim aumentar o poder explicativo daquela teoria, em face da realidade dos últimos 70 anos, que não conheceu nenhuma *grande guerra* entre as *grandes potências*. Entende-se assim que o Realismo Ofensivo deve considerar que os Estados recorrem na sua *competição pela segurança*, para além da guerra convencional, a meios e estratégias ofensivas *não convencionais*. Tal tornou-se particularmente verdade pela alteração na natureza da guerra (no sentido de Carl von Clausewitz), com o surgimento das armas nucleares. Isso significou que a guerra (entre as grandes potências) continuou por outros meios, nomeadamente, com recurso à guerra política (no sentido George F. Kennan). E também através de *estratégias ofensivas* – como a mudança de regimes hostis e de guerras por procuração – para com isso evitar o surgimento de competidores e incrementar a sua esfera de influência hegemónica. Faz-se uma breve análise da Guerra da Síria, situando-a num contexto geopolítico procurando compreendê-la no seio de uma *grande estratégia* dos EUA. Por fim – e tendo-se demonstrado que as normas ético-jurídicas não moldam a realidade da política das grandes potências – contrapõe-se a uma (pretensa) *soberania condicionada* à responsabilidade de proteger, uma soberania política definida em função do poder dos Estados na ordem internacional.

Palavras-chave: guerras humanitárias; segurança internacional; teoria do Realismo Ofensivo; alteração na natureza da guerra; guerra política; grande estratégia; soberania política

ABSTRACT

In this dissertation a reflection is made on a question of international security: the wars (under narratives) "humanitarian". For this purpose, Realism is used, proposing an "extension" of John J. Mearsheimer's theory of Offensive Realism. It is sought to increase the explanatory power of that theory, in the face of the reality of the last 70 years, which has not experienced any *great war* between the *great powers*. It is understood, therefore, that Offensive Realism must consider that States use in their competition for security, beyond conventional warfare, unconventional means and offensive strategies. This has become particularly true by the *changing character of war* (in Carl von Clausewitz's sense) with the emergence of nuclear weapons. This meant that war (among the *great powers*) continued through other means, notably through *political warfare* (in the George F. Kennan sense). And also through offensive strategies - such as changing hostile regimes and *proxy wars* - in order to prevent the emergence of competitors and increase their hegemonic sphere of influence. A brief analysis of the Syrian War is made, situating it in a geopolitical context, trying to understand it within a *grand* US strategy. Finally – and having demonstrated that ethical-juridical norms do not shape the reality of *great power politics* – it is opposed to a (so-called) sovereignty conditioned to the *responsibility to protect*, a *political sovereignty* defined as *a function of the State's power in the international order*.

Keywords: political sovereignty; humanitarian wars; international security; Offensive Realism theory, *grand* strategy; political warfare; changing character of war.

ÍNDICE

RESUMO	i
ABSTRACT	ii
ÍNDICE	iii
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	iv
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO: SOBERANIA E “GUERRAS HUMANITÁRIAS”	1
CAPÍTULO 2 – UMA “EXTENSÃO” DA TEORIA DO REALISMO OFENSIVO	7
CAPÍTULO 3 – A GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA E A GUERRA DA SÍRIA	23
CAPÍTULO 4 – CONCLUSÃO: UM CONCEITO DE SOBERANIA POLÍTICA	34
BIBLIOGRAFIA	41
FONTES	45
ANEXOS	I
ANEXO A	I
ANEXO B	II
ANEXO C	IV
CURRICULUM VITAE	Erro! Marcador não definido.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

ONU – Organização das Nações Unidas

UNSC – Conselho de Segurança das Nações Unidas

WMD – Armas de Destruição em Massa

MAD – Doutrina da “Destruição Mútua Assegurada”

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO: SOBERANIA E “GUERRAS HUMANITÁRIAS”

Nesta dissertação¹ de mestrado em *estudos internacionais* abordar-se-á, numa perspectiva de Realismo Ofensivo² uma questão de segurança internacional que tem sido particularmente relevante desde o fim da Guerra Fria: as “guerras humanitárias”. Procurar-se-á assim explicar, pelo Realismo Ofensivo, as razões (e as contradições) que se encontram nas actuações das *grandes potências* naqueles cenários de guerra. Mas o que são estas “guerras humanitárias”? A expressão é, à partida, um oxímoro. Para os defensores das intervenções militares “humanitárias”³, estas “guerras humanitárias” são uma consequência possível daquelas intervenções. Assim diz Adam Roberts, «a military intervention in the name of humanitarianism may come to involve a range of policies and activities which go beyond, or even conflict with, the label 'humanitarian'. In the end, 'humanitarian war' remains an uncomfortable possibility»⁴ (Roberts, 1993: 448). Ora, dentro da perspectiva teórica que adoptamos, a narrativa “humanitária” associada a estas intervenções militares é vista como uma «rhetorical facade designed to obscure the true power-political motivations» (Hehir, 2013: 89). Acresce que, também por isso, não se irá aqui distinguir, entre “guerra humanitária” ou intervenção militar “humanitária”, pois que se entende ser, em qualquer desses casos, uma guerra, pois estará em causa um acto coercivo e ofensivo através do uso de forças armadas. Deste modo, considera-se aqui, que estas intervenções militares “humanitárias”⁵, configuram, genericamente, guerras que se fazem sob narrativas “humanitárias”, mas que estão assentes em razões de política de poder. Até porque, como diz Hans Köchler (2001), pode ser sustentado, historicamente, que estas intervenções militares “humanitárias” não são «nothing new [because they have] long been part of inventory of European power politics» (Köchler, 2001:7).

É certo, que os defensores destas intervenções – que não deixam de admitir que estamos perante um «conceito contestado» (Weiss, 2016) – defendem, *a contrario*, que está em causa «the need to override state sovereignty and rescue suffering civilians who live in a state that is unable or unwilling to protect and succor them» (Weiss, 2016: 2). A verdade é que, do Ruanda ao Kosovo, do Iraque a

¹ A dissertação foi redigida sob a limitação de um máximo de 40 páginas.

² Mersheimer (2014). Esta *teoria* integrava o programa da Unidade Curricular ««Globalização e Governança nas Relações Internacionais», leccionada no mestrado pelo Prof. Bruno C. Reis.

³ Uma referência introdutória é *Humanitarian Intervention – An Introduction* de Aidan Hehir (2013). Uma parte da extensíssima *bibliografia* sobre esta matéria está ali referenciada (Hehir, 2013: 320-347)

⁴ Optou-se por não se fazer a tradução de *citações* de textos em lingua inglesa.

⁵ Para definições de intervenções militares “humanitárias”, como as que têm subjacente este sentido, veja-se Hehir (2013: 21), mormente, a definição de Adam Roberts (2002: 5)

Darfur, da Líbia à Síria, em todos estes cenários de guerra e conflito, se suscitaram razões humanitárias para procurar, assim, justificar intervenções militares (Hehir, 2013). E na justificação recorre-se a um argumento de natureza ético-jurídica, que tem origens numa (longa) tradição de *guerra justa*⁶ defendendo-se, com base nisso, a existência de uma soberania dos Estados que estaria *condicionada* ou *limitada*⁷, ao respeito da (sua) responsabilidade de proteger (*responsibility to protect*) as populações. Esta noção ético-jurídica da *responsabilidade de proteger* introduziu-se⁸ ainda nos anos 1990, perante a incapacidade da comunidade internacional de reagir às *notícias* de atrocidades cometidas contra as populações, como o chamado Genocídio do Ruanda (1994) e o Massacre de Srebrenica (1995). Em 2000 o governo do Canadá, em resposta ao apelo do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, criou uma comissão *ad-hoc*⁹ intitulada «International Commission on Intervention and State Sovereignty» que produziu em 2001 o relatório «The Responsibility to Protect». Considerava-se ali haver uma legitimação¹⁰ para uma intervenção militar, no quadro das Nações Unidas, sempre que um Estado violar aquela sua responsabilidade de proteger as populações. Princípio este que condicionaria, assim, a soberania dos Estados. Os vários defensores desta doutrina, como Weiss (2004), não deixavam de considerar que se tratava de uma importante opção política, rejeitando ainda as acusações de que tal pudessem ser um “Cavalo de Troia” a ser usado pelas grandes potências para intervir nos outros Estados. E, afirmavam mesmo, como faz Anne-Marie Slaughter, que «the responsibility to protect is the most important shift in the definition of sovereignty [...] since the Treaty of Westphalia of 1648 [...] the responsibility to protect means a kind of conditional sovereignty» (Slaughter, 2006: 2964).

Mas a ser assim – *i.e.*, conseguindo uma *norma* dessa natureza impor-se na ordem internacional com acolhimento pelas grandes potências – poder-se-ia considerar, que estávamos perante uma alteração do paradigma de soberania vestfaliano, pois que estaria ali colocada em causa a soberania dos Estados sobre os seus *assuntos internos*. Ou seja, ao *condicionar-se* agora a soberania dos Estados, possibilitando a

⁶ Diversos autores ao longo da história escreveram sobre esta matéria, pelo que podemos encontrar clássicos desde Cícero (106-43 aC) com *De Officiis* a Immanuel Kant (1724-1804) com *Perpetual Peace* (Hehir, 2013: 27-45). A referência contemporânea sobre o argumento *moral* da *guerra justa* é Michael Walzer (2015) com *Just and Unjust Wars*.

⁷ Entre nós, referindo-se à adoção de uma «doutrina da soberania limitada» no pós-Guerra Fria, pode ver-se Carlos Gaspar (2016: 84)

⁸ Para Luke Glanville (2013) esta relação entre *soberania* e *responsabilidade* já tem, no entanto, antecedentes históricos nos séculos XVI e XVII.

⁹ Desta comissão *ad-hoc* fizeram parte alguns dos mais profusos autores sobre o tema, como Gareth Evans, Michael Ignatieff ou Ramesh Thakur.

¹⁰ Sobre a questão da *legitimação* pode ver-se Ian Clark (2007).

intervenção militar externa, significaria assim que a ordem internacional passaria a incorporar um elemento de *hierarquização* que tornaria possível a um conjunto de Estados – mormente, através do Conselho de Segurança da ONU – exercerem um poder de supervisão e de intervenção militar sobre qualquer outro Estado. E, assim, conseqüentemente, através desse exercício de poder conseguir provocar, com elevada probabilidade, a alteração do próprio regime do Estado intervencionado.

Poder-se-ia dizer então, que a ideia da existência de uma estrutura anárquica do sistema internacional, que está na base das teorias do Realismo, seria colocada em causa se o funcionamento da realidade internacional passasse a reflectir tal (significativa) mudança no paradigma de soberania. E isto, na medida em que essa hierarquia seria determinada, não por razões de interesse nacional, mas antes decorreria de obrigações ético-normativas.

Há quem entenda, que a alegada consagração dessa (pretensa) nova ordem internacional teria mesmo ocorrido com a intervenção militar da NATO na Líbia em 2011. Assim, diz Thomas G. Weiss que se antes estávamos apenas perante um *discurso* politicamente correcto, «Libya changed that. Security Council Resolution 1973 authorized prompt, robust, and effective international action to protect Libya’s people from the kind of murderous harm that Muammar el-Qaddafi inflicted on unarmed civilians early in March». (Weiss, 2011: 1). Efectivamente, em 2011, em face daquelas alegações quanto à existência de significativos abusos por parte do regime de Gaddafi, ocorre uma intervenção militar da NATO (“Operation Unified Protector”) – com os EUA¹¹ em «leading from behind»¹² – ao abrigo da Resolução 1973 (2011) do Conselho de Segurança da ONU. Esta intervenção da NATO acabou por provocar uma mudança de regime (*regime change*), com a queda de Muammar al-Gaddafi, que governava a Líbia desde 1969. Considera-se então, que foi a adopção daquela doutrina da *responsabilidade de proteger*

¹¹ Na *National Security Strategy* dos EUA, adoptava-se expressamente esta doutrina da responsabilidade de proteger, dizendo-se então que «The United States and all member states of the U.N. have endorsed the concept of the “Responsibility to Protect.” ... the United States will work both multilaterally and bilaterally to mobilize diplomatic, humanitarian, financial, and—in certain instances—military means to prevent and respond to genocide and mass atrocities. (2010: 48).

¹² A frase é atribuída a um *conselheiro* da Administração Obama, podendo ser interpretada como «the empowerment of other actors to do your bidding or, as in the case of Libya, to be used as cover for a policy that would be suspect in the eyes of other nations if it’s branded as a purely American operation» (assim Ryan Lizz em “Leading from behind”, *New Yorker*, 26 de Abril de 2011).

pela Assembleia Geral¹³ das Nações Unidas em 2005, que acabou por permitir aquela Resolução do UNSC e, conseqüentemente, a actuação da NATO. Embora se tenham verificado os protestos da Rússia e da China¹⁴ quanto aos moldes dessa intervenção militar. Mas, não obstante isso, foi considerado que tal Resolução do UNSC em relação à Líbia, consagrava na ordem internacional uma *nova norma* de intervenções militares humanitárias pela “comunidade internacional”. É o caso, nomeadamente, de Alex Bellamy e Paul Williams, que num artigo publicado em 2011 na *International Affairs*, afirmam mesmo que tal Resolução «broke new ground» (Bellamy e Williams, 2011: 825). E isto pois que, ali estava em causa, de forma muito pragmática – autorizando-se uma intervenção militar externa¹⁵ sem o consentimento do Estado intervencionado – a noção (tradicional) da existência de uma (absoluta) soberania dos Estados sobre os seus assuntos internos. Ou seja, colocava-se ali em causa um princípio de não-intervenção, que era tido como a «grundnorm of the sovereign state system» (Krasner, 2001: 11). É, em síntese, esta a narrativa político-diplomática, com acolhimento numa parte significativa da academia. No entanto, já em 2010, Michael G. Glennon havia questionado de forma contundente:

Given that just war principles have after all, been around in one form or another through every war fought during the past fifteen centuries, what reason is there to believe that their official endorsement in a UN resolution will make a difference? Why would refitting the principles in a spiffed-up vocabulary of legitimacy accomplish anything more than shifting the discourse and changing the buzzwords?

(Glennon, 2010: 151)

E, também, Simon Chesterman (2011) notava que nenhuma inovação se verificou na adopção pela Assembleia Geral da ONU daquela doutrina da responsabilidade de proteger, pois que o Conselho de Segurança sempre poderia autorizar intervenções militares ao abrigo do Capítulo VII (da Carta das

¹³ Ali se decidiu «...to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity» (*vide* UN General Assembly (2005), *Outcome Document for 2005 World Summit, A/RES/60/1*).

¹⁴ “China Urges Quick End to Airstrikes in Libya”, Andrew Jacobs, *The New York Times*, 22 de Março de 2011

¹⁵ Embora a resolução 1973 (2011) do UNSC não se refira expressamente a uma *intervenção militar* afirma, no entanto, no seu n.º 4 que «Authorizes Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organizations or arrangements, and acting in cooperation with the Secretary-General, to take all necessary measures, ... to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya...». Ou seja, está, ao menos implicitamente, prevista a *intervenção militar* quando se diz «take all necessary measures».

Nações Unidas). Robert Pape, num artigo publicado na *International Security*, concluía que estávamos apenas perante «international consensus on moral rhetoric» (Pape, 2013: 209). Aidan Hehir, num artigo publicado também em 2013 na mesma revista, apontava uma «permanência na inconsistência» do Conselho de Segurança em ser *consequente* com as suas Resoluções e os *princípios* que nelas invoca, exemplificando, com o caso da Guerra da Síria. Hehir (2013) defendia então que, não obstante o alegado precedente da Resolução 1973 (2011) o que se verificava era que a resposta internacional a crises de protecção humana era determinada «by interests and geopolitics, *rather than principle*» (Hehir, 2013: 157). Por outro lado, mesmo entre os defensores daquela *doutrina*, surge depois o reconhecimento deste facto, como é o caso de Michael Ignatieff, que numa conferência em 2014 na Chatham House, em Londres, vem dizer:

Protection was in the UN Security Council mandate to authorize the intervention in Libya, and there protection of civilians morphed very quickly into regime change, and that is one of the ways in which protection of civilians, that normative justification seemed to ally itself with geostrategic purposes that actually could not be justified normatively by protection, so R2P, give you a headline, R2P became RC. Protection of civilians became a legitimation for regime change

(Ignatieff, 2014)

Em 2015, Jeffrey D. Sachs chamava a atenção que «the ongoing bloodletting in Syria is not only the world’s greatest humanitarian disaster by far, but also one of its gravest geopolitical risks», pugnando, pela necessidade de «solving Syria in the Security Council» (Sachs, 2015). Contudo, mais recentemente, Aidan Hehir, voltava a defender a sua tese, com base na investigação que efectuou, que «the Security Council’s response to Libya, Bahrain and especially Syria, demonstrates that national interests continue to determine the P5’s [EUA, Rússia, China, Reino Unido e França] response to intra-state crises.» (Hehir, 2016: 167). Ou seja, dizia ainda, «the Council’s response to the Arab Spring suggests that national interests continue to trump humanitarian need» (Hehir, 2016: 166). Assim sendo, as alegações quanto à mudança no classico paradigma de soberania na ordem internacional, que muitos não hesitaram em apontar como um resultado da decisão do UNSC em relação ao caso da Líbia, parecem terem ficado afastadas em face daquilo que foi a resposta do mesmo Conselho no caso da Síria. Mas como analisar e explicar esta ligação paradoxal entre guerras com narrativas “humanitárias”, questões de “soberania”, “interesses nacionais” e razões de “geopolítica”? Para procurar responder a isto, vamos recorrer a uma teoria de Relações Internacionais, que fornece assim uma matriz de análise. Como diz Aidan Hehir «the

utility of examining IR theory when studying humanitarian interventions stems from the capacity of theory to provide a framework for understanding the motivations driving states to behave in certain ways» (Hehir, 2013: 89). A escolha recai sobre uma teoria do Realismo: a teoria de Realismo Ofensivo de John J. Mearsheimer conforme foi exposta em *The Tragedy of Great Power Politics* (2014). Para Mearsheimer, a sua teoria de «offensive realism can be used to explain both the foreign policy of individual states and international outcomes» (Mearsheimer, 2014: 432). É, pois, nesse sentido que aqui recorreremos ao Realismo Ofensivo. Trata-se de um quadro de pensamento que nos ajuda a situar, em termos de política das grandes potências (*great power politics*), estas guerras sob narrativas “humanitárias”. Assim, nesta perspectiva teórica, procuram-se as razões de *Realpolitik* que *motivam* as actuações das grandes potências nesses cenários de conflitos e guerra. Como podemos situar, em termos de política internacional estas “guerras humanitárias”? E o que nos pode isso dizer, sobre a soberania dos Estados na ordem internacional? É isso que iremos procurar responder, *partindo* daquela teoria de Mearsheimer. Dizemos “partindo” na medida em que tecemos algumas considerações que configuram uma *extensão* daquela teoria – mormente, a necessidade de ali incluir *meios* (e.g., *political warfare*) e *estratégias* (e.g., *regime change*) *ofensivas não convencionais* – para assim aumentar o seu poder explicativo em relação à realidade dos últimos 70 anos. Posto isto, faremos uma breve análise do caso da Síria que nos permitirá apontar, por um lado o uso desses meios e estratégias pelas *grandes potências*, mas também, por outro lado, demonstrar que não obstante o uso de narrativas “humanitárias” no discurso político-diplomático, são as razões geoestratégicas que vão *determinar* as actuações das grandes potências, em consonância com os ditames do Realismo. Isto coloca assim em crise a pretensão daqueles que afirmavam uma (nova) ordem internacional que doravante seria determinada por intervenções militares em função de critérios ético-normativos – em face do que havia sido adoptado naquela *groundbreaking* Resolução 1973 (2011) do UNSC.

Dito isto, temos que em termos de organização desta dissertação, no próximo capítulo, começa-se por se fazer uma exposição das linhas essenciais da teoria de Realismo Ofensivo de Mearsheimer, seguindo-se a introdução da referida proposta de *extensão* daquela teoria, com a apologia da inclusão de meios e estratégias ofensivas não convencionais. No terceiro capítulo far-se-á uma breve análise do caso da Guerra da Síria, situando-o num contexto de geopolítica (regional e global), atenta aquela que é a grande estratégia (*grand strategy*) de competição pela segurança (*security competition*) dos EUA no pós-Guerra Fria. No quarto capítulo, propõe-se, em conclusão, numa visão que classificamos de realista-pragmática, uma (re)conceptualização de *soberania política*.

CAPÍTULO 2 – UMA “EXTENSÃO” DA TEORIA DO REALISMO OFENSIVO

A teoria de Realismo Ofensivo de Mearsheimer, apresentada em *The Tragedy of Great Power Politics* (2014) – que aqui temos como ponto de partida – enquadra-se nas teorias do Realismo político, onde podemos encontrar nomes, com obras significativas, como Reinhold Niebuhr, Edward Carr, Hans Morgenthau, Raymond Aron, John Herz ou Kenneth Waltz. O Realismo político, enquanto *filosofia política* tem, no entanto, raízes históricas mais antigas nas quais se podem encontrar diversas obras de pensamento político-militar em torno do poder dos Estados e da guerra, como as obras de Sun Tzu (544aC-496 aC), de Tucídides (431aC-404 aC), de Maquiavel (1469-1527), de Hobbes (1588-1679) ou de Carl von Clausewitz (1780-1831). Também encontramos esse pensamento “realista” em diversos políticos e estadistas como Otto von Bismarck (1815-1898), George F. Kennan (1904-2005), Henry A. Kissinger (1923-) ou Zbigniew Brezsinski (1928-2017). Há quem defenda que o Realismo político não é, em rigor, uma teoria científica, mas antes sim uma ontologia ou, mais simplesmente, uma perspectiva de análise da realidade internacional, das questões de política e segurança internacional, das relações entre Estados, mormente, entre as grandes potências. Neste sentido diz Robert G. Gilpin que «political realism must be seen as a philosophical disposition and set of assumptions about the world rather than as in any strict sense a “scientific” theory» (Gilpin, 1984: 289-290).

A perspectiva de análise do Realismo político é «pessimista» (Mearsheimer, 2014: 15) quanto às relações entre as grandes potências, pois que se considera ser muito difícil escapar a um mundo de «security competition and war» (Mearsheimer, 2014: 15). O Realismo político tem um conjunto de «core beliefs» (Mearsheimer, 2014: 17), que definem essa perspectiva de análise e a explicação que oferece da realidade internacional. Desde logo, os Estados são considerados os principais actores na política internacional – o «realismo oferece uma explicação estadocêntrica do mundo» (Brown e Ainley, 2012: 126) – sendo que os realistas se preocupam, essencialmente, com as grandes potências, na medida em que são estas que «dominate an shape international politics and they also cause the deadliest wars» (Mearsheimer, 2014: 17). Contudo, como diz Robert Gilpin, «the argument that the state [...] is the principal actor in international relations does not deny the existence of other individual and collective actores» (Gilpin, 1981: 18). Para o Realismo estrutural o comportamento das grandes potências é, substancialmente, influenciado pela estrutura anárquica do sistema internacional (Waltz, 2010). Recorrendo ainda a Gilpin temos que «that struture constrains and in fact powerfully influences behaviour» dos Estados (Gilpin, 1984: 302). Deste modo, como defende Kenneth Waltz, «the recurrence of war is explained by the structure of international system» (Waltz, 1988: 620). Mas essa estrutura

anárquica do sistema deve ser vista não como uma desordem, mas antes sim, como um «ordering principle, which says that the system comprises independent states that have no central authority above them» (Mearsheimer, 2014: 30). Para o Realismo Ofensivo de Mearsheimer, as grandes potências actuam segundo uma lógica de maximização de poder (relativo) e competem pela segurança, ofensivamente – mormente, fazendo a guerra convencional – procurando assim alcançar uma hegemonia, primeiro regional e depois global. E por hegemonia global entende-se a «domination of the system» (Mearsheimer, 2014: 40). Ou seja, um estado hegemónico é «a state that is so powerful that it dominates all the other states in the system» (Mearsheimer, 2014: 40). Contudo, para Mearsheimer, essa hegemonia global é difícil de alcançar, nomeadamente, pela «difficulty of projecting power across the world's oceans onto the territory of a rival great power» (Mearsheimer, 2014: 41). Assim, «the best outcome a great power can hope for is to be a regional hegemon» (Mearsheimer, 2014: 41) e «prevent great powers in other regions» de alcançarem igual «regional hegemony» (Mearsheimer, 2014: 41). Isto, pois, o surgimento de outra potência hegemónica regional pode tornar-se «an especially powerful foe that is essentially free to cause trouble in the fearful great power's backyard» (Mearsheimer, 2014: 41-42). Foi esta lógica de pensamento estratégico que esteve subjacente à famosa Doutrina Monroe nos EUA (Mearsheimer, 2014: 247-249). Como diz Mearsheimer, as grandes potências «make a special effort to maximize their share of world power» (Mearsheimer, 2014: 34), o que significa que elas tendem a agir ofensivamente «to amass as much power as it can, because states are almost always better off with more rather than less power» (Mearsheimer, 2014: 35). Quer isto dizer que as grandes potências procuram «opportunities to take advantage of one another, they also work to ensure that other states do not take advantage of them» (Mearsheimer, 2014: 35). Esta *lógica de poder*, que está sempre presente na política das grandes potências tem uma importante consequência em termos de segurança internacional, que se pode traduzir num chamado dilema de segurança (*security dilemma*). Este dilema diz-nos que «the measures a state takes to increase its own security usually decrease the security of other states» (Mearsheimer, 2014: 36) e gera-se assim um ciclo (perigoso) pelo incremento de segurança. Isto significa que, em face da natureza (estrutural) anárquica do sistema, temos um ambiente de insegurança permanente em que «the best way for a state to survive... is to take advantage of other states and gain power at their expense» (Mearsheimer, 2014: 36). Assim, «calculations about power dominate state's thinking» (Mearsheimer, 2014: 18) e a competição pela segurança faz com que a acção de entrar em guerra seja considerada «an acceptable instrument of statecraft» (Mearsheimer, 2014: 18). Na perspectiva do Realismo Ofensivo, *tratados de paz*, como o de Versailhes (1919) ou *pactos* como o

Kellogg-Briand (1928), que procurou eliminar *a guerra como instrumento de política de Estado*, não têm qualquer influência no comportamento dos Estados. Ou seja, a doutrina da *Machtpolitik* prevalece na mente de quem os assina (Mearsheimer, 2014: 189). Mearsheimer aponta que a lógica subjacente a isto se pode encontrar no conhecido aforismo de Carl von Clausewitz (como usualmente traduzido), de que *a guerra é a continuação da política por outros meios*. Para Mearsheimer «great powers inherently possess some offensive military capability, which gives them the wherewithal to hurt and possibly destroy each other». (Mearsheimer, 2014: 30). E coloca assim ênfase ao longo da exposição da sua teoria, na correlação entre a capacidade ofensiva (para aumentar o *poder* através da guerra convencional) e a capacidade militar (o poder) do Estado. A teoria de Mearsheimer está, essencialmente, orientada para o «land power» ao qual dá primazia (Mearsheimer, 2014: 83-137) e daí que afirme, «armies are of paramount importance in warfare because they are the main military instrument for conquering and controlling land which is the supreme political objective in a world of territorial states» (Mearsheimer, 2014: 86). Assim, considera que «state's offensive potential... is embedded largely in its army» (Mearsheimer, 2014: 86). Em síntese, para Mearsheimer, «power [is defined] largely in military terms because offensive realism emphasizes that force is the *ultima ratio* of international politics» (Mearsheimer, 2014: 87). Contudo, como esclarece Bassford, o pensamento de Clausewitz é de que «war remains politics in all its complexity, with the added element of violence» (Bassford, 1994: 22). Considerando isto, temos que a ofensividade dos Estados está tanto na guerra, como na política. E daí que, numa teoria de Realismo Ofensivo como a de Mearsheimer, se considere que a guerra convencional entre grandes potências é algo inevitável, o que ele intitula na sua obra *the tragedy of great power politics*. Devemos, no entanto, ter em consideração que a capacidade ofensiva dos Estados não se reconduz, apenas e só, àquelas *forças militares* que fazem a chamada a guerra *convencional*. Até porque, como Mearsheimer também reconhece, o «balance of power [in military terms] is not a highly reliable predictor of military success» (Mearsheimer, 2014: 58) já que «non-material factors sometimes provide one combatant a decisive advantage over the other [those] factors include, among others, strategy, intelligence, ...» (Mearsheimer, 2014; 58). O privilegiar desse poder militar *convencional* pode encontrar, é certo, um fundamento histórico vasto, que se traduz na «ideia de que o Estado é essencialmente uma entidade militar» (Brown e Ainley, 2012: 130). Isso está reflectido na tese de Charles Tilly de que «war made the state, and the state made war» (Tilly, 1975: 42). É a ideia de uma relação (intrínseca) entre Estado e poder militar, que está também presente no pensamento do *Machtstaat* de Hein Treitschke, de que Estado é poder, sendo que «alguns autores realistas aderiram a

esta explicação militarista do Estado com (mais ou menos) aprovação no caso de Treitschke» (Brown e Ainley, 2012: 130).

Mas, não obstante essa ligação histórica entre *estado, poder militar e guerra convencional*, o alcance do que deve ser considerado, contemporaneamente, como *guerra* ou o que deve ser considerado, como *instrumento de política ofensiva*, no âmbito de uma teoria ou ontologia de Realismo Ofensivo, deve merecer quanto a nós, uma reflexão. Não pode haver uma visão demasiado redutora sobre a natureza dos instrumentos ofensivos que uma grande potência tem à sua disposição. Com o intuito de procurar aumentar o poder explicativo daquela teoria de Realismo Ofensivo de Mearsheimer, em relação à realidade dos últimos 70 anos, entendemos que há necessidade de fazer uma *extensão* do quadro de pensamento da teoria de Mearsheimer, através da consideração de *meios e estratégias ofensivas* (i.e., no sentido de incremento do poder relativo) de natureza *não convencional*.

Consideramos que uma teoria de Realismo Ofensivo, tem de conseguir explicar o envolvimento das grandes potências em cenários de conflitos e guerras, mormente, quando estas surgem acompanhadas de uma narrativa “humanitária” – como sejam, os exemplos recentes, da Líbia (2011) ou da Guerra da Síria (desde 2011). Isto assim, pois nestes cenários não está em causa uma *guerra convencional* entre grandes potências, como à partida o Realismo Ofensivo melhor conseguiria explicar. E isto é tanto mais relevante, quando muitos, na linha da tese de Mary Kaldor (1999, 2013), classificam esses cenários de guerra – que envolvem *grandes potências* – como novas guerras (*new wars*), mormente, em face da natureza híbrida do conflito (*hybrid wars*), com elementos de *insurgência, terrorismo e guerra convencional* em que surgem (narrativas de) “novos actores” pseudo-estatais (como o Estado Islâmico). É que, se tal não suceder, as previsões da teoria do Realismo Ofensivo poderão ficar limitadas à consideração de grandes guerras entre grandes potências que podem nunca vir a acontecer. E isto porquanto o conflito se desenrolou por vias *não convencionais* como seja, por exemplo, o recurso a meios de guerra política (*vide infra*) para obter uma mudança de regime (*regime change*) em Estados hostis ou ainda o recurso a guerras por procuração (*proxy warfare*), em face daquilo que se designa de mudança na natureza da guerra (*changing character of war*). Foi aliás esse o caso da Guerra Fria em que, como Mearsheimer nota, os EUA «engaged with the Soviet Union in an intense security competition that spanned the globe». (Mearsheimer, 2014: 360), embora sem nunca terem entrado em conflito aberto. E, como agora diz (na versão de 2014 da sua *teoria*), «although the United States mainly pursued a containment strategy against the Soviet Union in the Cold War, we now know that it engaged in elements of rollback as well» (Mearsheimer, 2014: 387). Ora o *rollback* é pois, precisamente, uma

estratégia (*não convencional*) que visa a mudança de regimes hostis (*regime change*). Como diz Robert S. Litwak, no seu *Regime Change: U.S. Strategy through the Prism of 9/11*, «the objective of this strategy is to alter the status quo – either by reversing regional aggression ... or changing a rogue regime» (Litwak, 2007: 109). Assim «rollback strategies seek not merely to contain the target state within its borders, but to overthrow its ruling regime through a variety of mechanisms, ranging from covert intelligence operations to overt support for an external opposition group.» (Litwak, 2007: 110). Trata-se de uma estratégia que recorre, muitas vezes, a *meios não convencionais* como, por exemplo, a chamada guerra política (ou *political warfare*, no sentido de George F. Kennan). Diz Angelo Codevilla, que a guerra política não é mera política, mas antes sim, a «forceful political expression of policy», um «broad concept involving acts both over and covert» (Codevilla, 1989: 77). Pode incluir assim, o que Johnson (1989) considera ser «the pursuit of American foreign policy objectives through secret intervention into the affairs of other nations» (Johnson, 1989). A importância desta *guerra política* enquanto instrumento ofensivo, é nos dada por George F. Kennan quando, no quadro da (re)definição de uma política estratégica no seio do Departamento de Estado e do *National Security Council* dos EUA, propõe em 1948 a «inauguration of organized political warfare»¹⁶ dizendo que:

political warfare is the logical application of Clausewitz's doctrine in time of peace. In broadest definition, political warfare is the employment of all the means at a nation's command, short of war, to achieve its national objectives. Such operations are both overt and covert. They range from such overt actions as political alliances, economic measures (as ERP), and "white" propaganda to such covert operations as clandestine support of "friendly" foreign elements, "black" psychological warfare and even encouragement of underground resistance in hostile states.

(Kennan, 1948 – Anexo A)

Trata-se de uma definição bastante ampla, mas que capta realidades de uso de *instrumentos ofensivos* por parte de grandes potências (aqui os EUA) e que cabem, quanto a nós, numa teoria de Realismo Ofensivo.

Aliás pode verificar-se que a procura da mudança de regime em Estados hostis, por exemplo, através de suporte político, financeiro ou militar a grupos de insurgência é uma política ofensiva que foi seguida, de forma sistemática e intensiva, pelos EUA durante a Guerra Fria (*vide* O'Rourke, 2013 *apud* Mearsheimer, 2014: 535). Como Henry Kissinger dizia, trata-se de «defend the American national

¹⁶ (Gaddis, 2007: 169)

interest in the gray areas where military operations are not suitable and diplomacy cannot operate»¹⁷. Devemos notar que, na versão inicial da sua teoria de Realismo Ofensivo, Mearsheimer não apontava, explicitamente, essa importante estratégia. Na versão de 2014, contudo, quando analisa num novo capítulo o caso da China (por comparação com o caso da União Soviética) fá-lo, ainda assim, como «alternative strategy to containment» (Mearsheimer, 2014: 387). Ora, mas isto demonstra então que a abordagem pelo Realismo Ofensivo tem a necessidade considerar estratégias, ofensivas, das grandes potências que não se reduzem apenas à guerra convencional, sob pena de, se assim não o fizer, comprometer significativamente o poder explicativo dessa teoria. Daí que, cremos, nesta versão de 2014, Mearsheimer tenha sentido necessidade de incorporar, no seu pensamento estratégico, essas alternativas sem, contudo, atentar nos *meios não convencionais*, nomeadamente, na *guerra política*. Daí que procuramos aqui realçar a necessidade de se ter presente, no âmbito de uma teoria de Realismo Ofensivo, tais meios e estratégias ofensivas de natureza não convencional, pois que, quando estamos perante conflitos e guerras, que se desenvolvem sob diversas narrativas (humanitárias, ideológicas, religiosas, etc.) estas muitas vezes traduzem, precisamente, o uso daqueles meios. Cenários de conflitos, com movimentos de *insurgência* política e armada, com a participação de actores estatais e não-estatais (e.g., *grupos terroristas*), são muitas vezes uma *proxy* de grandes potências, com interesses estratégicos nesse conflito. Isto foi, em grande medida, a realidade do pós-II Guerra Mundial. Interesses esses, que se designam de geoestratégicos pois que respeitam ao controle de áreas geograficas, quer por razões securitárias, quer porque tais regiões são energeticamente ricas (em petróleo ou gás natural) ou ainda se apresentam como fundamentais no trânsito dessas mercadorias (nomeadamente, por *pipelines*). Como adiante veremos, mas desde já importa frisar, a Guerra da Síria pode ser caracterizada deste modo, já que há uma actuação, naquele cenário de guerra, por *proxy*, das grandes potências, quer dos EUA (com apoio ao movimento de insurgência), quer da Rússia (com apoio ao regime de Assad).

Dito isto, há ainda que referir os fundamentos estruturais, de cariz técnico-militar, que provocaram aquela alteração na natureza da guerra (a que *supra* nos referimos) e que determinaram, assim, que o recurso a esses meios e estratégias não convencionais se tornasse incontornável.

Ou seja, que a competição de segurança entre as grandes potências se faça, desde então, substancialmente, por recurso a esses meios e estratégias não convencionais e já não, com recurso a um conflito directo por via de uma guerra convencional. Esta razão técnico-militar que, estrategicamente, determinou a alteração na natureza da guerra foi, pois, o surgimento de armas nucleares.

¹⁷ Henry Kissinger, *NBC Evening News*, 13 de Janeiro de 1978 (*apud* Johnson, 1989)

Ou seja, as circunstâncias estratégicas, com que as grandes potências se viram confrontadas, no pós-II Guerra Mundial, determinaram que o instrumento de política ofensiva passasse a ser outro que não uma *grande guerra*. Parafraseando Clausewitz diremos assim, que temos de levar em consideração, numa teoria de Realismo Ofensivo, a *continuação da guerra por outros meios*. É indubitável que isso sucedeu, pois que as armas nucleares tornaram esse tipo de conflito entre grandes potências, mais improvável do que antes atenta a destruição mútua que resultaria em face da possibilidade de utilização dessas armas – a célebre doutrina MAD. Daí que, Kenneth Waltz diga «constraints on fighting big wars have bound the major nuclear states into a system of uneasy peace. Hot wars originate in the structure of international politics. So does the Cold War, with its temperature kept low by the presence of nuclear weapons» (Waltz, 1988: 628). É, quanto a nós, esta «uneasy peace» como diz Waltz que levou Kennan a afirmar que a solução estratégica dos EUA, para a sua competição pela segurança, estava na guerra política como a «logical application of Clausewitz’s doctrine in time of peace» (Kennan, 1948). E Mearsheimer não deixa também de apontar que, precisamente durante a Guerra Fria, «both sides had large nuclear arsenals [e que isso foi] probably the key reason the superpowers never fought against each other [já que] the presence of nuclear weapons certainly creates powerful incentives to avoid a major war» (Mearsheimer, 2014: 394-395). Ora, esses «powerful incentives to avoid a major war» não podem ser ignorados numa teoria de Realismo Ofensivo. É que, a teoria tem de ser capaz de captar as mudanças de estratégia das grandes potências em face da variação do próprio paradigma ou natureza da guerra (*changing character of war*) que se pode desenrolar entre elas – de uma guerra quente para uma guerra fria. Neste sentido, John Lewis Gaddis, no seu *The Cold War: a new history*, não deixa de notar que «as bombas atômicas... distinguem-se de todas as armas anteriores... [e assim] a dependencia generalizada das mesmas podia, literalmente, modificar a natureza da guerra...» (Gaddis, 2007: 62). Foi o que sucedeu desde o final da II Guerra Mundial, como já referimos. Mas Gaddis, vai arrimar-se no seu pensamento, também em Carl von Clausewitz, quanto à necessidade de que – perante a possibilidade de «violência ilimitada» que o uso de tais armas geraria – as «guerras *tinham* de ser circunscritas» (Gaddis, 2007: 62). Ou seja, face à natureza *instrumental* da guerra, cita Gaddis o «grande estratega prussiano» Clausewitz quando este diz que «a coisa política é o fim, a guerra é o meio de a atingir, e os meios nunca podem ser encarados isolados dos seus fins» (Clausewitz *apud* Gaddis, 2007: 62). Daí que Kennan tenha como pensamento estratégico a necessidade de os EUA procurarem «reclassify... weapons not primarily by whether they are military in nature or measures short of war, but by the purpose we are going to use them for» (Kennan, 1991: 17).

E daí que, durante os últimos 70 anos não tenhamos tido uma grande guerra entre grandes potências, já que são usados precisamente esses outros meios e estratégias não convencionais. Mearsheimer, em nota de capítulo, indica a tese de Lindsey O'Rourke, *Secrecy and Security: U.S.-Orchestrated Regime Change during the Cold War* (Mearsheimer, 2014: 535), onde esta aponta que os EUA se envolveram em 72 operações de mudança de regime no âmbito dessa competição de segurança com a União Soviética. São, pois, diversas e persistentes as operações dessa natureza, da parte dos EUA. O caso da Síria em 1949, do Irão em 1953 ou do Chile em 1973 são alguns dos casos mais paradigmáticos que permitem identificar essa grande estratégia (*grand strategy*) dos EUA usada durante a Guerra Fria, não obstante as “narrativas” que a envolveram (i.e., a luta ideológica contra o comunismo) e que assim continuou a ser (Litwak, 2007). Mas essa competição de segurança entre grandes potências, que faz uso de estratégias ofensivas que não a guerra convencional entre elas, pode também acontecer através das chamadas guerras por procuração (*proxy wars*). Isto, independentemente, do maior ou menor envolvimento militar das grandes potências no teatro de operações. Alguns casos paradigmáticos dessas guerras envolvendo grandes potências são, por exemplo, a Guerra da Coreia (1950-53), do Afeganistão (1979-89), do Vietname (1955-75) ou de Angola (1975-1991). É, pois, assim o cremos, defensável, que a noção *contemporânea* de guerra entre grandes potências, enquanto instrumento ofensivo de *statecraft*, numa teoria do Realismo Ofensivo, não se pode limitar a considerar a guerra aberta, convencional, entre essas potências. Não cremos que seja possível ponderar a análise de uma guerra – como a Guerra da Síria, que envolve duas grandes potências, os EUA e a Rússia – à luz de uma teoria de Realismo Ofensivo, quando essa guerra se desenvolve num quadro de enorme complexidade político-estratégica, sem ter presente que a natureza da guerra que ali se faz escapa ao conceito de guerra convencional. A necessidade que sentimos desta *extensão* de pensamento, prende-se com o facto de que o *core ofensivo* da teoria de Mearsheimer está (apenas) nessa guerra convencional como uma das «strategies for gaining power» (Mearsheimer, 2014: 147). Acresce que, a necessidade de ponderar a natureza da guerra contemporaneamente, encontra a justificação em duas ordens de razões do pensamento estratégico, que cremos importantes – e que não aparentam, ao menos explicitamente, ter sido consideradas por Mearsheimer. Por um lado, a própria noção de guerra ou conflito (nessa competição de segurança) carece de problematização no quadro de pensamento estratégico. O que é a guerra, dir-nos-á a estratégia que é adoptada. Assim, bem afirma Hew Strachan, que o «strategic thought... is the intellectual framework which has been developed specifically to enable an understanding of war and is therefore the discipline most appropriate to the task of defining it.» (Strachan, 2006: 14) Ora, recorrendo ao Mestre

da Estratégia, Sun Tzu, vemos que a sua recomendação de «estratégia ofensiva» passa, desde logo, pela necessidade de «dominar o inimigo sem o combater» (Sun Tzu, 1993: 62). Parece aqui evidente, no clássico pensamento estratégico, que *a guerra não se define apenas*, numa expressão simples, *quando os canhões se ouvem*. Ora, também por aqui se alcança que, pela perspectiva do Realismo Ofensivo, se deve poder explicar a actuação das grandes potências quando esta se faz com recurso a um conjunto de meios e estratégias que são, na sua essência, ofensivos – visam travar adversários e obter aumentos de poder relativo – mas que, não têm um carácter convencional ou estritamente militar (como são o uso de exércitos ou de armadas). Tratam-se de meios e estratégias não convencionais, que precedem ou até evitam o recurso à guerra convencional entre grandes potências, mas que no limite permitem «dominar o inimigo sem o combater» como diz Sun Tzu. Ora o recurso à guerra política ou a estratégias de mudança de regime enquadram-se, cremos nós, aqui. Por outro lado, como já notámos *supra*, deve ter-se em atenção que a natureza da guerra se poderá alterar (*changing character of war*) – e, a introdução de armas nucleares é, como vimos, o elemento mais relevante que indicia isso. E isso tem acolhimento, também no pensamento estratégico clássico quando vemos que Carl von Clausewitz (também) afirma que «all planning, particularly strategic planning, must pay attention to the character of contemporary warfare» (Clausewitz, 1989: 220) ou ainda, quando diz, que a guerra é um «true chameleon that slightly adapts its characteristics to the given case» (Clausewitz, 1989: 89). A atenção nestes argumentos estratégicos é, assim cremos, fundamental para compreender o modo como aquela competição de segurança entre grandes potências se desenrola e que pode tomar contornos diversos da guerra convencional. A necessidade de considerar a importância desses meios (ofensivos) não convencionais, como seja o recurso à *guerra política* (no sentido de Kennan) ou a estratégias de mudança de regime, tem acolhimento no pensamento estratégico, pelo que o Realismo Ofensivo, não pode deixar de captar essa realidade. Isto, pois que, por detrás da sua adopção pelas grandes potências está a *lógica ofensiva* de ganhar ou aumentar poder relativo.

Se é verdade que é numa *guerra total*, que se geram os grandes desequilíbrios na distribuição de poder entre as grandes potências, também podemos admitir que através de outros mecanismos ofensivos de *warfare*, podem ocorrerem significativas variações naquela distribuição de poder. Principalmente quando o recurso a um conflito armado entre grandes potências (atenta a posse de armas nucleares) parece, como se viu, muito improvável. São, pois, vários os paradigmas de *guerra* – *guerra política*, *insurgência*, *contra-insurgência*, *guerra por procuração*, *guerra irregular*, *etc.* – a que as grandes potências recorreram desde o final de II Guerra Mundial, envolvendo actores estatais e não-estatais –

nessa sua competição de segurança e que se desenrolam segundo diversas narrativas – das “ideológicas” às “humanitárias”, do “combate ao terrorismo”, dos “rogue states” à “não proliferação de WMD” – e que são, até por via disso, apelidadas, como faz Mary Kaldor que *supra* citámos, de “novas guerras”. Ora mas o que aqui dizemos, parece ter algum acolhimento em Mearsheimer, na versão de 2014 do seu *Tragedy of Great Power Politics*, quando este procurando aplicar a sua teoria de Realismo Ofensivo, faz ali na análise de uma das mais importantes questões de segurança internacional da actualidade – a ascensão da China e a reacção dos EUA a essa ascensão («Can China Rise Peacefully?») – com recomendações de estratégia, que assentam no recurso àqueles meios ofensivos não convencionais que *supra* referimos. E, fá-lo precisamente, porque aponta que as «nuclear weapons make it extremely unlikely that China will end up fighting a major conventional conflict resembling World War II» (Mearhsimer, 2014: 410). Assim, à pergunta «what would security competition look like?» entre os EUA e a China, Mearsheimer responde:

We should expect to see proxy wars, in which Chinese and American allies fight each other, backed by their respective patrons. Beijing and Washington are also likely to be on the lookout for opportunities to overthrow regimes around the world that are friendly to the other side. Most of those efforts would be covert, although some would be overt.

(Mearsheimer, 2014, 393)

Ora isto demonstra que, para o autor do Realismo Ofensivo, a sua análise tem a necessidade considerar estratégias ofensivas pelas grandes potências que não se reduzem apenas à guerra convencional sob pena de comprometer o poder explicativo dessa teoria. Cremos assim que o fundamento para a *extensão* aqui realizada encontra também ali um fundamento, embora Mearsheimer não o faça no *corpo* da sua teoria. Pode, aliás, verificar-se que os termos *proxy wars* ou *rollback strategy* são expressões que Mearsheimer só considera na análise que faz, no último capítulo (sobre a questão da ascensão da China), aditado na versão de 2014, sem, contudo, ter efectuado uma revisão da sua teoria.

A verdade é que, analiticamente, à luz do Realismo Ofensivo é, cremos, incontornável a consideração desses *meios e estratégias ofensivas não convencionais*. Assim, e recorrendo, mais uma vez à análise de Mearsheimer, vejo que hipotiza um cenário em que «the United States would seek to weaken China by toppling regimes that are friendly to Beijing and perhaps even by fomenting trouble inside China» (Mearsheimer, 2014: 387). Explica que uma aproximação do Paquistão à China pode fazer com que «Washington could seek to help bring about regime change in Islamabad and help put in place a pro-American leader.» (Mearsheimer, 2014: 387). Mas também o *regime change* se revela, para o autor do

Realismo Ofensivo, uma estratégia possível para lidar directamente com a própria China quando diz «the United States might attempt to stir up unrest inside China by supporting irredentist groups in Xinjiang or Tibet.» Ora, «fomenting trouble inside», «stir up unrest inside», «toppling regimes» são várias das actuações que são reconduzíveis à guerra política (no sentido de Kennan) e à *mudança de regime* e não propriamente aos meios e estratégias da *guerra convencional* que seriam aqueles defendidos pela teoria de Mearsheimer. Estas recomendações estratégicas que Mearsheimer apresenta para lidar com a situação actual da China, como potência ascendente, encontram, ainda assim, uma similitude com o que sucedeu entre os EUA e a União Soviética durante a Guerra Fria. E, este é também um caso que merece atenção na fundamentação desta nossa proposta de extensão.

Isto assim, pois não se pode ignorar que essa *mudança de regime* tenha sido tentada (pelos EUA) e ocorrido na própria União Soviética, através dos meios de guerra política (no sentido de Kennan). Talvez se possa aí encontrar uma explicação para o seu fim, bem como noutros mecanismos ofensivos de *warfare* não convencional, que uma teoria de Realismo Ofensivo não pode ignorar.

Não é despidendo, mas antes paradoxal, que a introdução da guerra política em 1948, no rol estratégico dos EUA, se faça pela mão de George F. Kennan, sendo este o arquitecto da doutrina de «containment» da União Soviética. É de admitir que essa *guerra política* tenha sido usada (de forma determinante?) para “combater” a União Soviética, contribuído assim para o fim da Guerra Fria. Sabemos hoje, que era esse o objectivo primordial de George F. Kennan, em face da “desclassificação” do documento – aqui Anexo A – onde ele introduz esse *political warfare* na estratégia dos EUA. E, tanto assim, que neste sentido, vem Robert S. Litwak afirmar no seu livro de *Regime Change...* que «Kennan had the genius at the time to grasp that ideas and powerful forces shaping Russian political culture were seeds of change that would be as important as missiles and tanks in Cold War struggle» (Litwak, 2007: 97). Portanto, podemos interrogar-nos, com algum apoio, quanto daquela guerra política dos EUA não terá sido responsável pela mudança de regime que, nomeadamente, significou a ascensão de Gorbachev ao poder, com a introdução por este, de políticas disruptoras do regime soviético como a *perestroika* e a *glasnost*. Ora, mas se assim é, temos aqui uma *interferência* entre grandes potências naquilo que é considerado como vital, a sua *esfera de decisão política*, isto é, a sua soberania. Este é um ponto fundamental, pois que, estes *instrumentos ofensivos* como a *guerra política*, permitem atingir os Estados no seu próprio âmago – o regime. Toda a lógica de *arte da guerra* de Sun Tzu está aqui inteiramente presente – «dominar o inimigo sem o combater» (Sun Tzu, 1993: 61). Se atentarmos na definição ampla de *guerra política* de Kennan – «all the means at a nation’s command, short of war» – vemos que *meios de*

influência ali previstos, cuja natureza não pode deixar de ser vista como *ofensiva* são capazes de gerar tanta mudança quanto uma guerra convencional, com a vantagem, como diz Sun Tzu, de «tomar um Estado intacto» (Sun Tzu, 1993: 61). Ora, procurar a mudança de regime não é mais de uma das formas de «atacar a estratégia do inimigo» (Sun Tzu, 1993: 61). Mearsheimer diz que «the behaviour and thinking of Soviet leaders reinforce the pattern of history that states seek to maximize their power in order to remain secure from international rivals» (Mearsheimer, 2014: 202) e acrescenta «Offensive realism would be falsified if... its leaders were convinced that security competition was no longer an important aspect of international politics» (Mearsheimer, 2014: 486). Ora, se considerarmos os meios de *guerra política* (incluindo a *guerra psicológica*) como meios ofensivos, vemos que esse caso, que Mearsheimer consideraria falsear a sua teoria, não será assim. E não será assim, pois tal como uma bomba que destrói a “vontade” do inimigo, também estes meios ofensivos, como a mudança de regime, o fazem, pois que tal adversário “deixou ter vontade”. A natureza ofensiva deste tipo de meios está também no *silêncio* com que surgem. Não se fazem ouvir como tanques, mas “conquistam” os Estados adversários. É o que John Lewis Gaddis, chama de estratégia «inside-out» e daí que não deixa de dizer que «the biggest success story for the inside-out strategy, though, was the Soviet Union itself...» (Gaddis, 2003: 172). Através da consideração destes meios ofensivos *não convencionais*, como a guerra política, o Realismo Ofensivo, “consume” aquilo que é tratado por outras correntes de pensamento das Relações Internacionais – as ideias, as narrativas liberais, ético-normativas, etc. – como moldando o comportamento dos Estados. Assim, uma teoria do Realismo Ofensivo, pode explicar o uso de *instituições* – como o Conselho de Segurança, a NATO – e o uso de *narrativas de legitimação* – como as “humanitárias” ou, genericamente, ético-jurídicas – pelas grandes potências. É que, tais *instituições* e *narrativas* são instrumentais, num quadro de política ofensiva, num quadro que faz uso de *guerra política*. Voltemos a Litwak, que analisa precisamente a mudança de regime como «societal change» (Litwak, 2007: 96) e aí elogiando Kennan, se refere a «ideas and powerful forces shaping Russian political culture were seeds of change» (Litwak, 2007: 97). Ora isto é, precisamente, um dos argumentos usados, por teorias como o Construtivismo, e que consideram assim, que «the interaction of international and domestic influences on state behavior and take the role of ideas-knowledge, values, and strategic concepts-seriously. Ideas intervene between material power-related factors on the one hand and state interests and preferences on the other» (Risse-Kappen, 1994: 185-186). Ora lendo isto e atentos aquilo que são os mecanismos de guerra política de Kennan compreendemos (agora) que a sua estratégia (realista) de «containment» da União Soviética passava (também) por fazer uso desses meios ofensivos

não convencionais – o «role of ideas-knowledge» é reconduzível à guerra política. Hoje, por exemplo, sabe-se que Egon Bahr, com ligações muito próximas aos EUA e um dos arquitectos da Ostpolitik e da “common security” na Comissão de Olof Palme teria (aparentemente) conseguido que essa lógica securitária tivesse sido “incorporada” no pensamento estratégico soviético (Risse-Kappen, 1994: 197-198). Assim, se se considera que este tipo de actuações, que são consistentes com os meios de guerra política – e que permanecem em grande parte *encobertos* – podem ter sido instrumentais para a percepção por parte da União Soviética do seu contexto estratégico, parece-nos então evidente que tal não pode deixar de ser captado por uma teoria de Realismo Ofensivo. Como pode uma teoria de Realismo Ofensivo ignorar um mecanismo ofensivo desta natureza, considerando antes que o fim da União Soviética se deveu (apenas) a uma «smokestack economy» (Mearsheimer, 2017: 202)? Isto não significa que se está a questionar a *natureza estrutural* da teoria pois que se trata, neste ponto, antes de influenciar a percepção do contexto estratégico dos Estados. É aí que a *guerra política* actua, o que não impede que a consideração da natureza estrutural anárquica que gera a desconfiança e o medo entre os Estados permaneça.

Parece-nos assim que é fundamental procurarmos perceber o alcance destes mecanismos de *guerra política*, já que tal ajudar-nos-á também a perceber uma realidade dos últimos 70 anos que não se caracterizou por guerras convencionais entre grandes potências, como já dissémos.

Se atentarmos mais uma vez naquela definição de Kennan, vemos que o seu pensamento estratégico estava precisamente na utilização de meios de guerra política que recorrem ao poder de influência, ao poder das ideias, ao poder no sentido Robert Dahl (1957). Como não aceitar e integrar isso numa teoria de Realismo Ofensivo? Não obstante se ter o Realismo Ofensivo como uma teoria estrutural, tal não obsta a que se considere que o uso de determinados meios ofensivos *não convencionais* sejam, efectivamente, capazes de atingir a percepção do *contexto estratégico* por parte dos Estados e, portanto, afectem o seu comportamento. Tal opera a nível inter-Estados. Diz Mearsheimer:

great powers are rational actors. They are aware of their external environment and they think strategically about how to survive it... they consider the preferences of other states and how their own behavior is likely to affect the behavior of those other states, and how the behaviour of those other states is likely to affect their own strategy for survival

(Mearsheimer, 2014: 31)

Mas a questão é que o pensamento estratégico («think strategically») pode levar a erros de cálculo que podem ser gerados, precisamente, pela utilização pelos adversários desses mecanismos de *guerra política*. Como diz Robert Jervis «even when two actors have a great deal in common they can easily misperceive one another, and, on the other hand, that some important causes of misperception are traceable to general cognitive processes» (Jervis, 2017: 8). E são os mais proeminentes autores do Realismo estrutural que apontam esse tipo de erros, porquanto muitos se opuseram¹⁸ em 2002, à decisão dos EUA de avançarem para a guerra do Iraque, por a considerarem um *erro* de percepção *estratégico*. Assim, quando hoje analisamos o discurso político-diplomático, o recurso às tais comunidades epistémicas, o recurso às narrativas, à cultura, à difusão de ideias (como a democracia, a abertura aos mercados, etc.) não podemos deixar de considerar que a sua utilização, se faz ou se fazer num contexto de *guerra política* com efeitos disruptivos nos Estados adversários. Podem assim tais “narrativas” ser não só «seeds of change» – na estratégia *inside-out* de Gaddis (2003) – mas também máscaras de legitimação – na estratégia *outside-in* também de Gaddis (2003).

O facto de o Realismo Ofensivo ter como determinante no comportamento dos Estados a estrutura anárquica do sistema, que gera uma insegurança e, conseqüentemente, uma competição pela segurança, não é impeditivo de se considerar a possibilidade dos Estados serem atingidos, no próprio *processo de decisão*, através dessas «seeds of change» que lhe alteram a correcta avaliação do contexto estratégico em que estão inseridos. Como diz Sun Tzu, «é de suprema importância atacar a estratégia do inimigo» (Sun Tzu, 1993: 61). É assim, na esfera de decisão, ao nível da percepção do contexto estratégico, que os Estados são atingidos. É um desafio significativo para o Realismo Ofensivo, não conseguir explicar como uma grande parte dessa *competição pela segurança* entre grandes potências decorreu por vias não convencionais e não conseguir explicar de que modo estas interferiram no comportamento dos (outros) Estados no sistema internacional, por via de uma alteração da sua percepção do contexto estratégico. Uma teoria deve obedecer, como explicação simplificada da realidade, a critérios parcimoniosos, não conseguindo, é certo, captá-la em toda a sua imensa complexidade, mas não pode por isso perder poder explicativo da realidade internacional dos últimos 70 anos.

¹⁸ Anúncio publicado no The New York Times, 26 de Setembro de 2002, subscrito por 33 académicos de Relações Internacionais, incluindo John J. Mearsheimer, Stephen M. Walt e Kenneth N. Waltz.

Em súmula, quanto a esta *extensão*:

Creemos justificado que dentro do quadro teórico de Mearsheimer – sem questionar os seus pressupostos básicos – se tenha em considerao que, para além da *guerra convencional* entre grandes potências, temos, como *instrumentos de ofensivos*, de competio pela segurança e de procura de maximizao do poder relativo, *meios e estratégias não convencionais*, incluindo-se aqui, nomeadamente, a guerra política (*political warfare*) e o recurso a estratégias de mudança de regime (*regime change* ou *rollback*) e, bem assim, a guerras por procurao (*proxy wars*). Tais meios ou instrumentos de política de Estado (*statecraft*) de carácter *ofensivo*, são justificados pela alterao da natureza da guerra (*changing character of war*), mormente, pelo surgimento de armas nucleares e também, porque permitem às grandes potências recorrer a estratégias alternativas (que fazem menor uso de mecanismos de guerra convencional) para assim aumentarem o seu poder relativo. A capacidade de expandir o seu *imperium*, de ganhar hegemonia e de evitar o surgimento de competidores, nomeadamente pelos EUA, resultou do uso extensivo desses meios não convencionais nos últimos 70 anos, podendo assim explicar muitos dos conflitos e bem assim as questões de segurança internacional contemporâneas.

O Realismo Ofensivo deve, pois, conseguir explicar a participao das grandes potências nesses cenários de guerra e conflito, onde a “narrativa humanitária” surge agora, predominantem no *discurso* político-diplomático, mormente, no âmbito do Conselho de Segurança das Naes Unidas. Ora se, como Mearsheimer diz, «states are rarely willing to expend blood and treasure to protect foreign populations from gross abuses, including genocide» (Mearsheimer, 2014: 47), então a justificao para o envolvimento dessas grandes potências, nessas instituies e através delas na construo de “narrativas”, terá de ser encontrada no âmbito daquela competio de segurança que entre essas grandes potências se desenvolve. Terá de estar enquadrado no seu comportamento ofensivo. Ora se enquadrado, por exemplo, o recurso a narrativas “humanitárias” e a instituies (como a ONU), como parte integrante de meios de *guerra política*, o Realismo Ofensivo consegue encontrar um fundamento, dentro da sua própria lógica, para tais actuaes das *grandes potências*.

O Realismo Ofensivo deve assim, por exemplo, conseguir explicar o envolvimento dos EUA na Guerra da Síria e o interesse¹⁹ em que ocorresse ali uma mudança de regime, apontando então as razões de política de poder (*power politics*) para isso. Dificilmente se compreendia que uma teoria de Realismo Ofensivo, que se pretende uma explicao válida para a realidade internacional, s conseguisse explicar

¹⁹ “Assad must go, Obama says”, *The Washington Post*, 18-8-2011

uma grande guerra e o recurso à *guerra convencional* como estratégia para *ganhar poder* (Mearsheimer, 2014: 147-152). Isto, quando é evidente que nos últimos 70 anos nenhuma *grande guerra* houve, não obstante os vários conflitos armados e a guerras terem continuado desde o fim da II Guerra Mundial, (quase) sempre com o envolvimento das grandes potências, quer antes da Guerra Fria quer depois, como demonstra agora a Guerra da Síria, com um (novo) surgimento da Rússia (depois do que já havia sucedido, por exemplo, na Ucrânia e na Georgia).

CAPÍTULO 3 – A GRANDE ESTRATÉGIA DOS EUA E A GUERRA DA SÍRIA

A explicação para a natureza dos conflitos e guerras no pós-Guerra Fria poderá, em parte, encontrar-se numa *grand strategy* dos EUA delineada com o fim da União da Soviética, com propósitos *securitários-hegemónicos*, consentâneos com os fundamentos do Realismo Ofensivo. E, dentro dessa *grand strategy*, os EUA recorrem quer a meios de guerra convencional, como foi aliás o caso do Iraque, quer a meios de guerra não convencional, como é o caso da Guerra da Síria.

A estratégia adoptada neste tipo de casos, de mudança de regime (*regime change* ou *rollback*), tem significativos antecedentes históricos podendo ser enquadrada em dois tipos de sub-estratégias, que John Lewis Gaddis identificou num artigo publicado em 2003 sobre *An American Foreign Policy Dilemma*. As estratégias de mudança de regime ‘inside-out’ e ‘outside-in’ – que os EUA usam para construir a sua «stable international order» (Gaddis, 2003). Assim, na estratégia ‘inside-out’, os EUA «would work with the powerful to discipline their use of power» (Gaddis, 2003: 172). Já na estratégia ‘outside-in’, os EUA «would champion the cause of a small state, or of a group within the state» (Gaddis, 2003: 172).

Podemos ainda notar, como Mearsheimer também faz, que «regime change operations can target either a country’s political leadership or its underlying political institutions» (Mearsheimer, 2014: 534). Assim, temos um complexo de estratégias de *mudança de regime*, que podem fazer uso de meios ofensivos não convencionais (como seja a *guerra política política* no sentido de Kennan), mas que visam obter a integração desses Estados numa ordem internacional liderada pelos EUA, visam transformar a estrutura anárquica do sistema em hierárquica. Isto é, em colocar esses Estados sob domínio dos EUA. É, pois, uma lógica “imperial” que está aqui subjacente e que usa perante os vários «rogue states» (Litwak, 2007; 16). Como diz Robert Tucker estamos perante um «imperial state» em que os EUA «must have as its purpose the creation and maintenance of order» (Tucker, 1966 *apud* Litwak, 2007:17). As origens disso podem, aliás, situar-se no final da II Guerra Mundial pois como nota Litwak «by that definition, the United States, through its unique institution building role after World War II, certainly was an “imperial” power. But the American “empire” was unlike any before» (Litwak, 2007: 17) e isto pois estamos perante o uso de «multilateral institutions forged through American leadership» (*idem*), como instrumento de poder hegemónico. O *imperium* fazia-se assim, agora – ao contrário de outros – por via de *instituições internacionais*, o que é consentâneo com o recurso a mecanismos ofensivos de poder como a *guerra política*.

Os EUA procuraram assim, é certo, através dessas *instituições internacionais*, uma hegemonia global, que lhe seria difícil obter pela convencionalidade, pela guerra convencional. É esse o objectivo, desde o final da II GM, reforçado com o final da Guerra Fria. Como diz Mearsheimer, no seu artigo *Imperial by Design*, a lógica subjacente é de:

Global dominance has two broad objectives: maintaining American primacy, which means making sure that the United States remains the most powerful state in the international system; and spreading democracy across the globe, in effect, making the world over in America's image. The underlying belief is that new liberal democracies will be peacefully inclined and pro-American, so the more the better. Of course, this means that Washington must care a lot about every country's politics. With global dominance, no serious attempt is made to prioritize U.S. interests, because they are virtually limitless.

This grand strategy is "imperial" at its core

(Mearsheimer, 2011)

Terminada a Guerra Fria os EUA adquiriram o estatuto de única superpotência: estávamos perante um «momento unipolar» como lhe chamou Krauthammer²⁰, que tinham de aproveitar. E é em face da importância histórica desse momento, que a *grand strategy* dos EUA passa precisamente por procurar preservar esse estatuto. Essa grande estratégia dos EUA aparece delineada num documento, então *classificado*, do governo americano – o "Defense Planning Guidance" de 1992 (aqui Anexo B) – onde se afirma, expressamente, que um dos objectivos estratégicos é:

preclude any hostile power from dominating a region critical to our interests, and also thereby to strengthen the barriers against the reemergence of a global threat to the interests of the U.S. and our allies. These regions include Europe, East Asia, the Middle East/Persian Gulf, and Latin America. Consolidated, non democratic control of the resources of such a critical region could generate a significant threat to our security²¹

²⁰ Krauthammer (1990)

²¹ O documento foi produzido sob a orientação de Paul Wolfowitz, o então Under Secretary of Defense dos EUA e deu origem à chamada *doutrina Wolfowitz*. Uma parte do documento está aqui sob Anexo B. Em Março de 1992, o *The New York Times*, publicou um artigo em que analisava o documento («U.S. strategy plan calls for insuring no rivals develop», *The New York Times*, 8 de Março de 1992). (Mearsheimer, 2014: 367-368)

Trata-se de um plano estratégico, inteiramente de acordo com os ditames do Realismo Ofensivo. E é pois, com base nesta orientação estratégica que os conflitos militares que envolvem, directa ou indirectamente, os EUA – e, genericamente, as questões de segurança internacional – se vão desenrolar nas décadas seguintes. Como bem nota Michael Mastanduno, «Although U.S. officials publicly distanced themselves from the Guidance at the time it was leaked, its logic and arguments have in fact shaped U.S. security policy» (Mastanduno, 1997: 66). Posteriormente, Paul Wolfowitz (o autor material daquele plano) terá transmitido ao General Wesley Clark do U.S. Army, a ideia de que: «We learned that we can intervene militarily in the region [Médio Oriente e Golfo Pérsico] with impunity, and the Soviets won't do a thing to stop us... [We've] got about five to ten years to take out these old Soviet 'surrogate' regimes – Iraq, Syria, and the rest – before the next superpower [China] comes along to challenge us in the region» (Sachs, 2015). Hoje não é difícil considerar os “acontecimentos” do 9/11 como um “argumento” para iniciar a desejada mudança de regime no Iraque – a narrativa dos “rogue-states” e dos “state-sponsor terrorism” (Litwak, 2007). De igual modo, os “acontecimentos” da chamada Primavera Árabe – na lógica do “democracy promotion”, com o envolvimento de instituições dos EUA, como National Endowment for Democracy – forneceram argumentos para procurar fazer também uma mudança de regime na região, nomeadamente, na Líbia e na Síria. Na Líbia o isolamento do regime da Gaddafi, fez com que a intervenção da NATO, não obstante os protestos da Rússia e da China, tenha ocorrido e produzido o fim do regime. A Líbia representava também a constituição de uma importante base para apoiar as forças de insurgência, com o apoio dos EUA, contra o regime de Assad da Síria, tendo uma parte do material militar da Líbia sido deslocado para a Síria (Codevilla, 2014). Há elementos que indicam que aquelas *convert operations* realizadas pelos EUA, tiveram (eventualmente) reacções do regime sírio com o envolvimento da Rússia que levaram aos acontecimentos de Bengazi (Codevilla, 2014). Note-se que o relatório de *intelligence* da DIA (Anexo C) que faz a análise geopolítica regional, coloca os EUA e a Rússia numa *guerra proxy*, envolvendo os Estados da região numa competição pelo poder, dentro da lógica do Realismo Ofensivo. O derrube do regime de Assad na Síria teria como consequência o enfraquecimento do Irão e da Rússia e o fortalecimento de Israel e da Arábia Saudita, estes os parceiros regionais dos EUA. Para Israel, as razões são diversas, desde a disputa dos Montes Golan com a Síria – ricos em gás natural, mas também uma região estratégica em termos de segurança – até ao enfraquecimento do Irão, o seu grande rival na região, procurando assim cortar o apoio que vem via Síria para o Hezbolah no sul do Líbano. Independentemente destas políticas e lutas de poder (*power*

politics) entre actores regionais, para os EUA, a estratégia passa por procurar que não surja naquela região nenhuma potência hegemónica regional, em face da importância geoestratégica da mesma.

No prefácio à revisão de 2014 do seu *Tragedy of Great Power Politics*, John Mearsheimer contava então seis guerras em que os Estados Unidos tinham combatido desde que a Guerra Fria tinha terminado: Iraque (1991), Sérvia e Bósnia (1995), Sérvia e Kosovo (1999), Afeganistão (2001-presente), Iraque (2003-11) e Líbia (2011). Mas, como sabemos, podemos agora também apontar o envolvimento dos EUA noutros cenários de guerra, como a Síria (2011-presente) ou o Iémen (2015-presente), ainda que actuando por *proxy* (com envolvimento tanto de actores estatais, como não-estatais). Em muitos destes cenários é possível notar o uso de guerra política, mormente através de *acções encobertas* como seja o apoio a movimentos de *insurgência* acompanhado do surgimento de “narrativas”, como foi o caso da chamada Primavera Árabe. A guerra fez-se ali por outros meios, meios de guerra política. Está, contudo, em causa para os EUA, controlar recursos de importância estratégica naquela região ou evitar que potências competidoras, como a Rússia ou a China, as controlem. Efectivamente, o Médio Oriente/Golfo Pérsico, por se tratar de uma região rica em petróleo e gás natural, tem uma importância fundamental para as economias asiáticas e europeias e que importa, por isso mesmo, para os EUA procurar manter o seu controle. Importância que tem sido, aliás, claramente afirmada por diversos presidentes dos EUA, ao longo tempo como Jimmy Carter, quando afirmou que «any attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force.»²². Ou ainda, na National Security Directive 54 em 1991, quando George Bush ali abre caminho à I Guerra do Golfo, reafirmando que o «access to Persian Gulf oil and the security of key friendly states in the area are vital to U.S. national security [...] the United states remains committed to defending its vital interests in the region, if necessary through the use of military force, against any power with interests inimical to our own.»²³. Neste sentido, Robert Art escrevia na *International Security*:

In the Middle East, matters are not quite so simple. The United States has two clear interests: preservation of secure access to Persian Gulf oil, and protection of Israel. The first may require a semi-permanent American presence in the Persian Gulf area to deter a future Iraqi government, or any other self-aggrandizing power in the region, from trying to control access

²² Jimmy Carter, “The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress”, 23-1-1980

²³ *National Security Directive 54* (1991)

to a large share of Persian Gulf oil. It is not simply the price of oil that concerns the United States; it is also who controls access to the oil, and the ways in which that access could be manipulated. Those who control the access will have to sell the oil, but it is a mistake to underestimate the bargaining and blackmail leverage that control over oil reserves could give an ambitious aggressor like Saddam Hussein. Those who earlier argued that it was not important to have a military capability to intervene in the Gulf have had their arguments punctured.⁸⁵ Control of access to Persian Gulf oil is a matter of power, pure and simple. Aggressive, erratic, and otherwise ill-disposed states that threaten to grab a large measure of control over the world's most economically vital raw material must be stopped, with military force if necessary. The United States must continue to act to prevent any potential regional hegemon

(Art, 1991:47)

A grande estratégia dos EUA no pós-Guerra Fria, passou assim por «check rising powers and maintain its commanding position in the global balance of power» (Mearsheimer, 2014: 367-368) e por «control as large a percentage of the world's wealth as possible» (Mearsheimer, 2014: 147). E tal lógica “realista” sai mesmo reforçada na “National Security Strategy”²⁴ de 2002 produzida pela administração de George W. Bush, com a consagração da guerra preventiva (*preemptive war*) não obstante, vir envolta numa narrativa liberal, de promoção de democracia e de excepcionalismo americano. Mas, a consagração naquele documento da *preemptive war* trata-se ainda de assumir um significativo incremento da *grande estratégia* que atrás identificámos. É o que defende John Lewis Gaddis afirmando mesmo que é «the most sweeping shift in U.S. grand strategy since the beginning of the Cold War» (Gaddis, 2002). Mas se a lógica é a do Realismo Ofensivo, o argumento esse é (de uma máscara) liberal. Até porque, como bem nota Mearsheimer, «public discourse about foreign policy in the United States is usually couched on the language of liberalism.» (Mearsheimer, 2014: 25). Recorrendo ainda à apreciação que John Lewis Gaddis faz daquele documento, o argumento liberal surge ali defendendo-se então que a «U.S. hegemony is also acceptable because it's liked with certain values that all states and cultures ... share [...] the ultimate goal of U.S. strategy must be to spread democracy everywhere. [...] the world, quite literally, must be made safe for democracy, even those parts of it, like the Middle East, that have so far

²⁴ George W. Bush, “The National Security Strategy of the United States of America”, White House, Washington D.C., Setembro de 2002

resisted that tendency.» (Gaddis, 2002: 52-53). Mas, o uso destas “narrativas”, numa lógica de Realismo Ofensivo, deve ser visto como um mecanismo de *guerra política*. E daí, que, como bem nota Mearsheimer «behind closed doors, however, the elites who make national security policy speak mostly the language of power, not that of principle, and the United States acts in the international system according the dictates of realist logic.» (Mearsheimer, 2014: 25). Assim, se quisermos compreender os diversos episódios de segurança internacional no pós-Guerra Fria, temos de ter presente a lógica realista no modo como os EUA, enquanto superpotência agem e reagem, e bem assim, “descontar” as narrativas liberais que usam para legitimar essa actuação. Pois que tal, se explica, à luz do Realismo Ofensivo, no âmbito de uma guerra política (no sentido de Kennan). Temos de ter presente aquela sua *grand strategy*²⁵, apenas no que esta contém de *Realpolitik*. É através disso que, necessariamente, se devem fazer a análise das guerras ou intervenções militares dos EUA, mesmo quando estes surgem «*leading from behind*», no contexto de uma *guerra por procuração* ou através da fomentação de uma *insurgência*. Ou ainda, quando tal guerra ou intervenção se faça envolta em narrativas “humanitárias”, de “combate ao terrorismo”, de “não proliferação de WMD” ou de “espalhar a democracia”, como já foi dito.

Como Mearsheimer reconhece a «idealist rhetoric also provided a proper mask for the brutal policies underpinned the tremendous growth of American power in the nineteenth century» (Mearsheimer, 2014). E, neste sentido também John Lewis Gaddis diz «there were to be sure, some instances, during the nineteenth century in which Americans did intervene in the internal affairs of other states on behalf of oppressed minorities. However, they tended to coincide suspiciously with American interests». (Gaddis, 2003). E dá o exemplo, de que quando os EUA entraram em guerra com o México, «ostensibly on behalf of beleaguered Texans, but wound up absorbing not just their territory but also what would later become New Mexico, Arizona and California» (Gaddis, 2003). Temos então aqui uma guerra de expansão sob uma máscara humanitária. Ora, se tivermos isto presente compreendemos que a análise que fazemos hoje do envolvimento das grandes potências na Guerra da Síria encontram eco noutros episódios da História. E, portanto, quando hoje as “intervenções militares” das grandes potências se dizem “humanitárias” temos de reconhecer, como Gaddis diz, «if humanitarian considerations were at work in these instances – and no doubt they were to some extent – the it was a

²⁵ É o que faz Mearsheimer, quando tendo presente quer o “Defence Planning Guidance” de 1992, quer a National Security Strategy de 2002 procura, dentro dos pressupostos da sua teoria de Realismo Ofensivo, antecipar a reacção dos EUA em relação à ascensão da China, na edição de 2014 do seu *The Tragedy of Great Power Politics*, num novo capítulo intitulado: «Can China Rise Peacefully?». Mearsheimer pergunta, precisamente. «What does America’s past behaviour tell us about the rise of China?» (Mearsheimer, 2014: 368).

selectively self-serving kind of humanitarianism». (Gaddis, 2003: 157). Mas há aqui um ponto importante. É que se hoje a guerra de expansão já não se faz pela captura do território, no sentido tradicional, ela faz-se pelo controle de regimes. E daí que o *regime change* ou a *rollback strategy* sejam a via escolhida para criar um *imperium*. Ou seja, não surpreende que tais *meios ofensivos* tenham sido o mecanismo estratégico identificado por George F. Kennan para lidar com uma *competição pela segurança* já que não se poderia fazer pela via da guerra convencional entre grandes potências.

A revelação de que essa *competição pela segurança*, entre grandes potências, se fez e se continua a fazer, por meios e estratégias não convencionais, está patente no relatório de inteligência²⁶ da DIA de 2012. Neste relatório de *intelligence* foi feita então uma avaliação da situação geral do conflito na Síria revelando ali, uma guerra por procuração entre os EUA e a Rússia, com o envolvimento de actores regionais (estatais e não-estatais). É feita uma utilização estratégica pelas grandes potências desses actores regionais, numa lógica de dividir e conquistar, explorando narrativas e sectarismos, de modo a provocar alterações, em seu favor, na configuração de poderes regionais. É uma lógica de actuação inteiramente congruente com os ditames do Realismo Ofensivo. Diz-se naquele relatório que o conflito tinha vindo a tomar uma direcção sectária, em que os Salafistas, a Irmandade Muçulmana e a Al-Qaeda do Iraque configuravam as forças com maior peso na *insurgência* contra o regime da Assad na Síria. Hoje sabemos que os principais parceiros regionais dos EUA – Israel e a Arábia Saúdita, bem como o Qatar – suportava os elementos que integravam esse movimento de insurgência. É assim, perfeitamente possível considerar, como fazem Kaussler e Hastedt, em *US Foreign Policy Towards the Middle East: The Realpolitik of Deceit*, que «the USA could have formulated an effective offshore balancing strategy in Syria and fueled a “bait-and-bleed” scenario in which the Assad regime and Iran were forced to fight a costly war against US-allied insurgents with no casualties to USA» (Kaussler e Hastedt, 2017: 91). Como já dissémos, sabemos também de um envolvimento *covert* dos EUA, incluindo a entrega de armas a esses movimentos de insurgência via Líbia e que terá levado ao atentado de Bengazi²⁷, no qual terão participado forças sírias (e, possivelmente, apoiados por forças russas), para obstar a que tais armas chegassem ao *teatro de operações* na Síria. O relatório reconhece o envolvimento das grandes potências, por procuração, dizendo assim que, de um lado temos os EUA e os seus aliados tradicionais, países do Golfo e a Turquia a apoiarem a oposição ao regime de Assad, enquanto a Rússia, a China e o Irão pelo contrário apoiariam aquele regime. Percebe-se assim que, o surgimento de actores estatais e não-estatais

²⁶ Uma análise deste relatório é feita por Kaussler e Hastedt (2017: 91-92).

²⁷ Neste sentido Angello Codevilla (2014)

nestes conflitos dificilmente poderá ser descontextualizado de uma guerra (por procuração) entre grandes potências. Esses actores não-estatais desempenham, aliás, uma função instrumental e são suportados pelos aliados regionais dos EUA, mormente, a Arábia Saudita e o Qatar. Pode admitir-se, que a pretensão de mudança de regime pelos EUA – «Assad must go, Obama says» – e, bem assim, um conjunto de alegações subsequentes de graves violações de Direitos Humanos, como seja a utilização pelo regime de Assad de armas químicas – que é questionada²⁸ – podem encontrar-se justificadas no contexto de uma estratégia congruente com os ditames do Realismo Ofensivo.

A Guerra na Síria tornou-se «by and large... the battle over Middle East hegemony by regional powers» (Kaussler e Hastedt, 2017: 93) e, acrescentamos nós, com as grandes potências, *leading from behind*.

Kaussler and Hastedt fazem assim a seguinte análise:

By insisting on a new Syria without Assad, the US government effectively intervened and supported “moderate rebels” as well as allowing the Saudis and other Gulf states to arm and support what would become the Islamic State. Overall, behind the veneer of “strategic patience” there was a policy which indirectly led to the rise of radical Islamist groups and their eventual takeover of territory in Syria, Iraq and later Libya. This inaction also allowed Russia to intervene militarily in Syria. The Russian power play in Syria effectively turned the civil war into a proxy US-Russian conflict as well as helping Assad reclaim territory and change the military balance in the country. Above all, the Syrian war produced the greatest humanitarian disaster since the end of the Second World War, affecting not only the Middle East but also Europe. ... The Syrian conflict presented an opportunity for Russia to reclaim its role as outside power in the region and was intended to curb perceived US interventionist policies.

(Kaussler e Hastedt, 2017: 91).

Mas a questão da Guerra da Síria pode ainda encontrar uma resposta mais abrangente num contexto geoestratégico global. Do ponto de vista dos EUA interessa-lhe obstar, não só ao surgimento de uma potência hegemónica regional no Médio Oriente, mas também obstar a que ocorra o domínio da região por qualquer outra grande potência. Dominar o Médio Oriente é fundamental para os EUA, por um lado para conter uma Rússia revisionista e por outro para controlar a China emergente, energeticamente bastante dependente, nessa sua ascensão, do Médio Oriente e Golfo Pérsico.

²⁸ Neste sentido podem ver-se os artigos de Seymour M. Hersh: «Whose sarin?», *London Review of Books*, Vol. 35, n.º 24, 19-12-2013, pags. 9-12 (<https://www.lrb.co.uk/v35/n24/seymour-m-hersh/whose-sarin>) e «The Red Line and the Rat Line», *London Review of Books*, Vol. 36, n.º 8, 17-4-2014, págs. 21-24

Como diz Mearsheimer, «China is heavily dependent on oil from the Persian Gulf... Beijing and Washington will eventually engage in serious security competition in that region» (Mearsheimer, 2014: 379). Ou seja, para as grandes potências aquela região, rica em petróleo e gás natural, é vista como um «vital strategic interest» (Mearsheimer, 2014: 379). E isso justifica-se, pois que, como se diz no World Energy Outlook de 2016,

«natural gas and oil, will continue to be a bedrock of the global energy system for many decades to come». Por outro lado, a Rússia é o principal fornecedor de gás natural para a Europa e, enquanto assim continuar o caminho de potência revisionista mantém-se em aberto. Isso gera dificuldades aos EUA, na sua reavaliação do «containment» da Rússia nessas circunstâncias, em que a Europa está energeticamente dela dependente. Assim, percebe-se que *o regime change* na Síria seria fundamental para os EUA poderem controlar aquele território – através do controlo do regime sírio – já que tal seria necessário para possibilitar a construção de um *pipeline* que teria de atravessar esse território. E isto, para transportar o gás natural do Qatar até à Turquia, considerando (só) por essa via seria possível diminuir aquela dependência energética da Europa face à Rússia e, assim, conseguir o seu «containment». Ou seja, (só) assim se conseguiria isolar a Rússia. A Guerra da Síria surge porque o regime de Assad, em face da aliança estratégica com a Rússia, recusou participar nesse projecto de *pipeline* que iria conter a Rússia. Daí que a Rússia se tenha envolvido na Guerra da Síria, já que é a sua própria segurança que está ameaçada, caso perca o ascendente energético que detém sobre a Europa. A lógica subjacente aqui está, assim, inteiramente de acordo com os ditames do Realismo Ofensivo. Trata-se da procura pelas *grandes* potências do aumento do seu poder relativo. As “narrativas humanitárias” fornecem uma máscara, as normas ético-jurídicas uma legitimação. Como disse um político dos EUA, «we might want to look beyond the convenient explanations of religion and ideology. Instead we should examine the more complex rationales of history and oil»²⁹. Assim, descortinando-se uma *ratio* inteiramente assente em *power politics* dificilmente se conseguirá sustentar que são as *razões humanitárias* que estão subjacentes àquelas intervenções militares externas e que alimentam o discurso político-diplomático no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Isto sem prejuízo dessas razões humanitárias indubitavelmente também existirem.

²⁹ A afirmação é de Robert F. Kennedy, Jr., num artigo publicado na revista *Politico* em 22 de Fevereiro de 2016, onde faz uma análise da Guerra da Síria e dos antecedentes históricos das actuações dos EUA na região e intitulado «Why the Arabs Don't Want Us in Syria. They don't hate 'our freedoms.' They hate that we've betrayed our ideals in their own countries—for oil»

Devemos ter presente, como escreveu Hans J. Morgenthau, que «international politics, like all politics, is a struggle for power» (Morgenthau, 1948) Nesta mesma perspectiva, Mearsheimer (2014) defende que os «great powers fear each other and always compete with each other for power» ou seja, «calculations about power lie at the heart of how states think about the world around them». Daí podermos considerar que as grandes ameaças à segurança internacional virão sempre desses Estados, mormente de guerras entre eles, ainda que estas se apresentem como guerras por procuração.

O que está verdadeiramente em causa, na Guerra da Síria, é uma guerra procuração entre os EUA e a Rússia, esta enquanto potência revisionista, querendo conservar o seu ascendente sobre a Europa face à dependência energética que esta tem em relação a si. Há, pois, uma operação de regime na Síria, há muito delineada³⁰ nos EUA, que pretendem dominar aquela região e evitar que outra grande potência a domine, dentro da lógica do Realismo Ofensivo. Podemos também aqui dizer que a actuação de mecanismos de *guerra política* ali se fez, entre outros aspectos, numa primeira fase suscitando o aparecimento de grupos de oposição e bem assim, usando *proxys* para fornecer armas e combatentes com o intuito de derrubar o regime de Assad, em face da importância desta para a Rússia. A Líbia, revelou-se aliás, instrumental nessa estratégia, já que através dela circularam uma parte significativa de armas³¹.

O que esta análise demonstra é que são as razões de *geopolítica* que determinam a actuação das *grandes potências* e não quaisquer narrativas “humanitárias” sem prejuízo destas fornecer uma legitimação de actuação. Por isso, quando surgem análises de “intervenção militares humanitárias” se conclui, que embora aquelas tenham sido feitas:

explicitly on humanitarian grounds, evolved within two weeks to pursuing the goal of regime change ...In 2011 this phenomenon occurred not just in Libya but also in Côte d’Ivoire, where a French-led intervention to protect civilians quickly expanded to assisting rebels to oust the president. Likewise, in Syria, calls for humanitarian

³⁰ O General Wesley Clark, em Outubro de 2007, numa conferência no Commonwealth Club em São Francisco, deu conta da existência de um plano para provocar um *regime change* em 7 países, incluindo Síria, Líbano, Líbia, Somália, Sudão e Irã (*vide* https://www.salon.com/2011/11/26/wes_clark_and_the_neocon_dream/). Isto está em linha com o pensamento estratégico, revelado no «Defense Guidance de 1992» e na *National Security Strategy* de 2002, de procurar o controlo da região (neste sentido *vide* Mearsheimer, 2014: 367-368).

³¹ <http://www.nytimes.com/2013/06/22/world/africa/in-a-turnabout-syria-rebels-get-libyan-weapons.html>
<http://foreignpolicy.com/2013/07/10/comrades-in-arms/>

intervention in the spring of 2011 had evolved by the following August into a U.S. demand that President Bashar al-Assad step down. The United States then began coordinating with allies—Qatar, Saudi Arabia, and Turkey—to arm the rebels, who refused to negotiate with Assad and instead escalated the war in a manner that gravely magnified the danger to noncombatants

(Kuperman, 2013: 136)

CAPÍTULO 4 – CONCLUSÃO: UM CONCEITO DE SOBERANIA POLÍTICA

O que nos dizem estes casos das “guerras humanitárias” – como a Líbia ou a Síria – sobre a soberania dos Estados na ordem internacional? Para os defensores das intervenções militares “humanitárias” o argumento é, como começámos por ver, que a soberania dos Estados está *condicionada* ao respeito pelo Estado da sua *responsabilidade de proteger* as populações, tendo-se por *legitimada* essas intervenções sempre que isso não suceder. O argumento não é novo, pois tem, como também dissemos, origens na (longa) tradição de guerra justa (*jus bellum iustum*). As crises humanitárias contemporâneas, onde surgem *notícias* de graves violações de Direitos Humanos, levaram muitos defensores daquelas intervenções militares “humanitárias”, a considerar que a “comunidade internacional” não só podia, como tinha o dever de intervir para salvar as populações – «saving strangers» como escreveu Wheeler (2000). Era preciso a “comunidade internacional” actuar com celeridade e firmeza para evitar tragédias humanitárias, como genocídios, para evitar um «problem from Hell» na expressão de Samatha Power (2002). Com aprovação da Resolução 1973 (2011) respeitante à Líbia, veio então a ideia de estávamos perante a consagração de uma alteração significativa na ordem internacional, que era «most important shift in the definition of sovereignty [...] since the Treaty of Westphalia of 1648» (Slaughter, 2006: 2964).

Mas pode uma *norma* impor-se à *realidade* da política das grandes potências (*great power politics*)? É difícil defender isso. Por um lado, como não deixa de reconhecer Martha Finnemore «states construct rules among themselves about when intervention is legitimate or necessary. These rules are not divorced from power or interests. To the contrary, rules about intervention are strongly if not entirely shaped by actions of powerful states that actually have the capacity to intervene» (Finnemore, 2004: 5). E, por outro lado, mais significativamente, o direito internacional e as instituições internacionais têm uma função *instrumental* para as grandes potências. É esta a posição do Realismo. Como diz Mearsheimer «the most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it» (Mearsheimer, 1994/95: 13). E, Robert S. Litwak, no seu *Regime Change*, expõe isso, a propósito da *estratégia* dos EUA, dizendo que «international law has proven to be a utilitarian instrument of U.S. foreign policy – a source of legitimacy when available to bolster the American case for intervention, but not a meaningful constrain when the United States has felt compelled to act in the absence of Security Council approval» (Litwak, 2007: 55). E o caso da Guerra da Síria demonstra-o bem, não só perante a incapacidade do Conselho de Segurança em reagir às graves

violações de Direitos Humanos – que muitos consideraram ser então «the world’s greatest humanitarian disaster» (Sachs, 2015) – mas, principalmente, porque se alcança que o envolvimento das *grandes potências* nesse conflito é mais um resultado de «interests and geopolitics, rather than principle» (Hehir, 2013: 157). Verifica-se então que a *ordem internacional* não se altera por proclamações *ético-normativas*. A realidade, da competição pelo poder (*security competition*) entre grandes potências, impõe-se à norma e não o contrário.

Quando George Kennan em 1948, propõe a introdução da guerra política (*political warfare*) na estratégia dos EUA, a dimensão do que está em causa, naquele pensamento estratégico de Kennan, permite explicar também o desenvolvimento de um conjunto vasto de instituições internacionais e de normas internacionais. Tudo isso se insere numa estratégia para *ganhar poder* por parte dos EUA. Tratam-se, como diz Litwak, de «multilateral institutions forged through American leadership» (Litwak, 2007: 17). Como diz Kenneth Waltz, exemplificando com a NATO, as instituições internacionais existem enquanto servirem «what powerful states believe to be their interests» (Waltz, 2000: 21). E portanto, como diz Waltz, «international institutions serve primarily national rather than international interests» (Waltz, 2000: 21). Estamos perante instrumentos de poder, que são usados numa lógica *ofensiva* e que uma teoria de Realismo Ofensivo não pode ignorar. Assim, se explica, que os EUA em «leading from behind», intervenham na Líbia, através da NATO, com uma justificação normativa do UNSC de «protection of civilians [that] morphed very quickly into regime change» pois que estavam em causa «geostrategic purposes that actually could not be justified normatively by protection» (Ignatieff, 2014). E isto pois que, como disse Litwak, estamos perante um «utilitarian instrument of U.S. foreign policy» (Litwak, 2007: 55). É em face disso que temos uma «permanência na inconsistência» nas decisões do Conselho de Segurança, já que tal instrumento de política só é usado quando for do interesse das grandes potências ali representadas. Como diz Waltz «international institutions are created and maintained by stronger states to serve their perceived or misperceived interests» (Waltz, 2000:20). Então, mas assim sendo – i.e., não resultando as intervenções militares de razões “humanitárias”, mas antes sim de razões geoestratégicas das grandes potências – aquilo que era considerado «the most important shift in the definition of sovereignty [...] since the Treaty of Westphalia of 1648» (Slaughter, 2006: 2964) não é mais do que a continuação de uma «organized hypocrisy» (Krasner, 1999). Uma «rhetorical facade designed to obscure the true power-political motivations» (Hehir, 2013: 89), como defende o Realismo. Pode então concluir-se que a soberania dos Estados não está condicionada ao

respeito de critérios ético-normativos (como a *responsibility to protect*), mas antes sim a políticas de poder (*power politics*).

É, sobre isso, que se impõe também reflectir, procurando fazer aqui uma (re)conceptualização da noção de soberania e de ordem internacional. Morgenthau (2005) em *Politics Among Nations*, considerava que o «Panama is as sovereign a nation as the United States, although in the choice of its policies and laws it is much more limited than the United States» (Morgenthau, 2005: 322). Pode dizer-se que, de algum modo e *prima facie*, esta afirmação comporta uma *contradictio*. A razão para que assim não seja, está no poder que os Estados têm no sistema internacional e que assim leva àquela conclusão. A ideia de uma soberania condicionada, não a critérios ético-normativos, mas antes ao poder dos Estados, é o que, poderemos chamar de soberania política (para distinguir da soberania jurídica). Trata-se de uma soberania *de facto*. O conceito de soberania, num prisma de Direito Internacional atribuí, por princípio, uma igualdade entre os Estados, sendo que é a realidade da política internacional que acaba por nos mostrar que essa igualdade é ilusória, uma «organized hypocrisy» como lhe chamou Stephen D. Krasner (1999). E isto assim, pois o respeito pela soberania dos (outros) Estados é apenas aparente, já que reflecte antes a ausência de interesse em interferir nessa esfera. Esta conclusão resulta da análise que fizemos atrás, pois que, quando esse interesse (estratégico) existe aquela soberania deixa de ser respeitada. A noção de soberania política, que aqui introduzimos, respeita também à possibilidade de actuação de um Estado condicionada pelo interesse de outro ou outros Estados de interferirem na sua esfera de soberania. Devemos, deste modo, definir essa soberania política, como uma função do poder (relativo) que os Estados detêm no sistema internacional. É uma soberania condicionada, não a critérios ético-jurídicos, mas sim uma soberania condicionada ao poder de um Estado face a outro Estado (ou a um conjunto de Estados). Uma soberania que é puramente factual, do domínio da realidade. Se considerarmos isto assim, compreendemos a razão pela qual Morgenthau atribui diferenças aos EUA e ao Panama. O que está em causa é que, ainda que haja uma igualdade de soberania formal, em termos substantivos o exercício de soberania de cada uma daqueles Estados faz-se em função do seu poder. Uma grande potência tem um grau de soberania política muito superior, precisamente porque detém mais poder no sistema: é isso que a distingue dos demais Estados. Uma grande potência como EUA, a Rússia ou a China têm maior poder no sistema internacional, logo tem um maior grau de soberania. Esta conclusão é imediatamente compreensível. Numa outra perspectiva, podemos dizer ainda que a soberania política é o grau de independência no exercício pelo Estado do seu poder, quer na condução da política interna, quer na condução da política externa. Ao condicionarmos a soberania política ao poder relativo do Estado no

sistema, estamos a dizer, que essa soberania política, ou melhor, o grau dessa soberania, varia consoante as variações desse poder. De encontro a esta nossa perspectiva, de uma soberania política, temos Robert H. Jackson, que dá conta da «old controversy in international relations as to whether "sovereignty" is intrinsic to state states – a fact – or a status acknowledged by another statesman» (Jackson, 1990: 50). Jackson diz que o «starting point of international relations undoubtedly is empirical statehood» (Jackson, 1990: 51). Neste sentido Robert H. Jackson cita ainda Brierly que afirmava então «whether or not a new state has actually begun to exist is a pure question of fact» (Brierly, 1936: 102-103 *apud* Jackson, 1990: 53), concluindo, portanto, que «classical international law is therefore the child and not the parent of states» (Jackson, 1990: 53). No fundo Robert H. Jackson coloca a questão da soberania dos Estados onde ela deve, primordialmente, ser colocada, isto é, no plano puramente factual. Jackson distingue ainda, com arrimo no *Manual of International Law* de Schwarzenberger, entre uma soberania positiva e uma soberania negativa. Diz então que «negative sovereignty can also be defined as freedom from outside interference: a formal-legal condition. Non-intervention and sovereignty in this meaning are basically two sides of the same coin. This is the central principle of the classical law of nations: the sphere of exclusive legal jurisdiction of states or international laissez faire» (Jackson, 1990: 27). Já a «positive sovereignty likewise presupposes capabilities which enable governments to be their own masters: it is a substantive rather than a formal condition» (Jackson, 1990: 29). E acrescenta Jackson, que «positive sovereignty, as Schwarzenberger puts it, is not a legal but a political attribute» (Jackson, 1990: 29). É a racionalidade desta distinção, que nos leva aqui a propor uma soberania, como atributo político, definida em função do poder do Estado. A soberania do Estado, traduz-se ou revela-se sempre no exercício interno e na projecção externa do seu poder, uma manifestação do seu grau de independência e, portanto, é uma soberania de facto, antes de ser (ou independentemente de ser) uma soberania *de iure*. Como diz Schwarzenberger «political sovereignty» significa «independence in fact, not merely in law» (Schwarzenberger, 1976: 564). Associamos a soberania a uma projecção externa de poder, na medida em que um Estado, ao ter capacidade, por exemplo, para deslocar as suas forças militares fora do seu território, passa ter um domínio de facto sobre esse território. Assim, ainda que invada o território de outro Estado, passa a ser ele, o detentor, de facto, da soberania sobre esse território. Mas isso também sucede, quando um Estado tem a capacidade de mudar ou controlar o regime de outro Estado, que passa a ser um Estado-fantache (*puppet state*). Nesse caso, ainda que não formalmente, é ele o soberano. O exercício da soberania (política) pertence-lhe, de facto, a si. Assim, a noção tradicional de soberania, jurídica, que circunscreve o exercício da soberania ao território do Estado, não tem acolhimento, nesta

perspectiva de soberania política. Quando um Estado intervém nos assuntos internos dum outro Estado, estamos necessariamente perante um acto de exercício de poder. Estamos perante um acto de soberania do Estado interventor sobre o território do Estado intervencionado. O Estado intervencionado não pode afirmar-se soberano quando, de facto, não consegue impedir essa intervenção. Assim, a soberania política significa um exercício de poder de um Estado (interventor) sobre outro Estado (intervencionado). Quando falamos de soberania política, estamos a falar sempre de exercício de poder. Assim consideramos que faz sentido, numa teoria de Realismo político, definir uma soberania que possa ser uma função desse poder. Uma teoria que tem na sua base, uma política de poder (*power politics*) das grandes potências, deve conseguir incorporar esta realidade, de uma soberania definida em função do poder. Stephen D. Krasner demonstrou que o sistema de Estados soberanos é, na verdade, uma «hipocrisia organizada» (Krasner, 1999) aqui não se ignorando isso, entendemos defini-la antes como uma função do poder (relativo) dos Estados no sistema internacional já que, parece ser isso que a realidade demonstra. Assim, se como Mearsheimer diz, a *ordem internacional* que temos é um «by-product of the self-interested behaviour of the system's great powers» (Mearsheimer, 2014: 49) é, consequentemente, lógico que se considere que a soberania dos Estados nessa ordem reflecta essa realidade. Isto é, que seja também o resultado das relações de poder entre os Estados. Esta posição, que aqui apresentamos, encontra ressonância na matriz de pensamento do chamado *Pragmatismo jurídico*. Como Michael J. Glennon esclarece o Pragmatismo jurídico «shares classical realism's recognition that law is shaped by power» (Glennon, 2010: 11) e «with structural realism, pragmatism doubts that international rules themselves operate as independent causal agents» (Glennon, 2010: 11). Considera ali que «in international legal order... the incentive structure is highly situational: the likelihood of a state's complying with a given rule varies with the circumstances of a state's history, culture, relative military and economic power, political leadership, allies, security status, and myriad other factors» (Glennon, 2010: 18). Glennon conclui que então que «obligation is therefore a function of power and influence. A rule that obliges the weak may not oblige the powerful» (Glennon, 2010: 226), já «states act to advance their own interests as they see them rather than the interests of other states (or international organizations) when those interests are in conflict» (Glennon, 2010: 50). Como Louis Henkin escreveu, «law is politics» (Henkin, 1995 apud Glennon, 2010: 21). Consideramos, assim o cremos, como justificada – também pela perspectiva do Pragmatismo Jurídico – a procura de conceptualização de uma soberania (política) como uma função do poder do Estado no sistema internacional.

Com diz Kenneth Waltz, mesmo que se tenha a soberania dos Estados como uma «universally recognized international institution» a verdade é que, historicamente, tem-se demonstrado que «hardly stands in the way of a strong nation that decides to intervene in a weak one» (Waltz, 2000). Como também reconhece John Lewis Gaddis, mesmo quando, em muitos episódios históricos de intervenções militares, «humanitarian considerations were at work ... and no doubt they were to some extent... then it was a selectively self-serving kind of humanitarianism» (Gaddis, 2003: 157). Em 1957, Winston Churchill, em epílogo às suas Memórias da II GM, afirmava que «o espectáculo apresentado pelas Nações Unidas não é mais do que uma afirmação vã de igualdade de influência e poder sem qualquer relação com a realidade dos factos» (Churchill, 1957: 201). O que estas afirmações demonstram é a compreensão, dos estadistas aos historiadores, de que a realidade se sobrepõe àquilo que possam ser intenções – a *Realpolitik* prevalece. Gaddis, afirma quanto a Woodrow Wilson, que «despite his rhetoric [he] never placed the priorities of justice on a par with those of order». (Gaddis, 2003: 158). Como Gaddis também nota «Roosevelt and his advisers surely knew that the Nazis were killing Jews in large numbers, just as Wilson knew that Turks were killing Armenians» (Gaddis, 2003: 159), mas «their-minded priority was to win the war» (Gaddis, 2003: 159). Poderão encontrar-se as mais diversas narrativas de justificação para isso ou a dificuldade das circunstâncias históricas que determinaram as acções ou inacções, mas não devemos ter ilusões quanto à prevalência dos interesses estratégicos dos estados. Claro que pode dizer-se, como faz Gaddis (2003) que «victory... required moral compromises». Mas, precisamente por isso é que, para além das narrativas, em qualquer guerra estarão sempre presentes razões de *Realpolitik*. Os argumentos das “narrativas humanitárias” que envolvem estas intervenções militares externas, da Líbia à Síria, do Iraque ao Kosovo, dificilmente se podem ancorar numa realidade que é moldada pela política das grandes potências. É sempre possível, retiradas essas “narrativas”, retiradas essas “máscaras”, encontrar aquelas razões de *Realpolitik* que, efectivamente, determinaram aquelas intervenções. Como diz Mearsheimer a «idealist rhetoric... [provides] a proper mask for the brutal policies» (Mearsheimer, 2014: 250). Mearsheimer, cita Richard Olney, o Secretário de Estado americano, que em 1895, teria afirmado «the relations of states to each other depend not upon sentiment nor pinciple, but upon selfish interest» (*apud* Mearsheimer, 2014: 250). E, em abono da adopção desta perspectiva (se assim o podemos dizer), podemos recorrer a uma *máxima*, do estadista prussiano do século XIX, Otto von Bismarck que, segundo nos diz Henry Kissinger, terá afirmado que para os Estados «uma política sentimental não conhece reciprocidade... todos... fundam os seus critérios de acção apenas nos próprios interesses, por mais que os disfarcem com raciocínios

jurídicos...» (Bismarck *apud* Kissinger, 2014: 94). A utilização de “narrativas” para “mascarar” políticas de poder, sempre foi uma “realidade” na História. Maquiavel, dizia que um príncipe do *seu tempo* (Fernando, o Católico), «não fala doutra coisa senão de paz e de fé e de uma e de outra é mui grande inimigo – e uma e outra, se as tivesse observado, lhe teriam diminuído, não raro, o seu prestígio ou os seus Estados) (Maquiavel, 1976: 96).

Considerar agora, que uma “narrativa humanitária” conseguiria transformar a realidade do funcionamento sistema internacional – quando outras “narrativas” muito significativas no passado não o conseguiram fazer – e que, é possível, através de proclamações “normativas” modificar essa realidade é, cremos, uma ilusão.

O que se pode verificar é, aliás, que muitas destas “narrativas” são construídas através de mecanismos de guerra política, procurando assim “ofuscar” a lógica Realista, dos interesses nacionais que estarão (sempre) presentes nas decisões de intervenções militares das grandes potências. E isso quer isso se façam ou não, essas intervenções, com base numa decisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas. É que, como o Realismo Ofensivo considera «rhetoric notwithstanding, great powers do not work together to promote world order for its own sake. Instead, each seeks to maximize its own share of world power...» (Mearsheimer, 2014: 49). Então, mas se a realidade é esta *arena brutal* onde são as relações de poder entre Estados que determinam o seu funcionamento, parece-nos que não se pode também considerar que os Estados são ali “soberanos”. Essa soberania não resiste à força da realidade. Como pode, se a estrutura do sistema é anárquica? É neste ponto que a soberania também é um desafio ao Realismo. Se os Estados interferem, sistematicamente, na soberania uns dos outros, como se pode ignorar isso na compreensão do funcionamento do sistema internacional? Assim, quanto a nós, faz todo o sentido considerar-se que a soberania é também ela um produto da *Realpolitik*, dependerá do *poder* que um Estado detém na ordem internacional. A uma assimetria de poder entre os Estados, corresponderá sempre uma assimetria de soberania. Cremos assim que, quando se considerar uma questão de soberania, não se poderá deixar de ter atenção que essa soberania depende do poder, depende das relações de poder entre Estados sob pena de, se assim não se fizer, termos antes *uma ilusão de soberania*.

BIBLIOGRAFIA

- Art, Robert J. (1991), “A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War”, *International Security*, 15, 4
- Bassford, Christopher (1994), *Clausewitz in English: The Reception of Clausewitz in Britain and America (1815-1945)*, Nova York, Oxford University Press
- Bellamy, Alex J. e Paul D. Williams (2011). “The new politics of protection? Cote d’Ivoire, Libya and the responsibility to protect”, *International Affairs*, 87, 4
- Brown, Chris e Kirsten Ainley (2012), *Compreender as Relações Internacionais*, Lisboa, Gradiva
- Brierly, J.L. (1936), *The Law of Nations*, 2nd edition, London
- Chesterman, Simon (2011), “Leading from behind: the responsibility to protect, the Obama doctrine, and humanitarian intervention after Libya”, *Ethics & International Affairs*, 25, 3
- Churchill, Winston [1957] (2011), *Memórias da II Guerra Mundial*, Texto Editores
- Clark, Ian (2007), *Legitimacy in International Society*, Oxford University Press
- Clausewitz, Carl von (1989), *On War* (tradução por Michael Howard e Peter Paret), Princeton University Press
- Codevilla, Angelo (2014), “Discredited in Benghazi”, *Liberty Law Site*, disponível em <http://www.libertylawsite.org/2014/05/19/discredited-in-benghazi/>
- Codevilla, Angelo (1989), “Political warfare” em Frank R. Barnett e Carnes Lord (orgs.), *Political warfare and psychological operations*, Washington, D.C., National Defense University Press
- Dahl, Robert (1957), “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, 2, 3
- Finnemore, Martha (2004), *The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force*, Cornell University Press
- Gaddis, John Lewis (2002), “A Grand Strategy of Transformation”, *Foreign Policy*, 133
- Gaddis, John Lewis (2003), “Order versus Justice: An American Foreign Policy Dilemma”, em Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell (orgs.), *Order and justice in international relations*, New York, Oxford University Press
- Gaddis, John Lewis (2007), *A Guerra Fria*, Lisboa, Edições 70
- Gaspar, Carlos (2016), *O pós-Guerra Fria*, Lisboa, Tinta-da China
- Gilpin, Robert G. (1984), “The Richness of the Tradition of Political Realism”, *International Organization*, 38, 2
- Gilpin, Robert G. (1981), *War and Change in World Politics*, Nova York, Cambridge University Press

- Glanville, Luke (2013), *Sovereignty and the Responsibility to Protect: A New History*, Chicago, University of Chicago Press
- Glennon, Michael J. (2010), *The Fog of Law: Pragmatism, Security, and International Law*, Stanford, Stanford University Press
- Haas, Peter M. (1992), “Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, 46, 1
- Hehir, Aidan (2013), “The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect”, *International Security*, 38, 1
- Hehir, Aidan (2016), “Assessing the influence of the Responsibility to Protect on the UN Security Council during the Arab Spring”, *Cooperation and Conflict*, 51, 2
- Ignatieff, Michael (2014), “Is the Age of Intervention Over?”, comunicação apresentada na Chatham House em Londres a 19 de Março de 2014.
- Jackson, Robert H. (1993), *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press
- Jervis, Robert (2017), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press
- Johnson, Loch K., (1989), “Covert Action and Accountability: Decision-Making for America's Secret Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, 33, 1
- Kaldor, Mary (1999), *New and old wars: organised violence in a global era*, Stanford, California, Stanford University Press
- Kaldor, Mary (2013), “In Defence of New Wars”, *Stability*, 2, 1
- Kaussler Bernd e Glenn P. Hastedt (2017), *US Foreign Policy Towards the Middle East: The Realpolitik of Deceit*, Nova York, Routledge,
- Kennan, George F., “Measures Short of War (Diplomatic)” em Giles D. Harlow e George C. Macz (orgs.), *Measures short of war: the George F. Kennan lectures at the National War College, 1946-47*, Washington, D.C., National Defense University Press
- Kissinger, Henry A. (2014), *A Ordem Mundial, Dom Quixote*
- Köchler, Hans (2001), *The Concept of Humanitarian Intervention in the Context of Modern Power Politics*, Viena, International Progress Organization
- Krauthammer, Charles (1990), «The Unipolar Moment», *Foreign Affairs*, 70, 1
- Krasner, Stephen D. (1999), *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press

- Krasner, Stephen D. (2001), “Problematic Sovereignty” em Stephen D. Krasner (org.), *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*, Columbia University Press
- Kuperman, Alan J. (2013), “A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO’s Libya Campaign”, *International Security*, 38, 1
- Litwak, Robert S. (2007), *Regime change: U.S. strategy through the prism of 9/11*, Baltimore, The John Hopkins University Press
- Maquiavel, Nicolau (1976), *O Príncipe*, Europa-América
- Mastanduno, Michael (1997), “Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War”, *International Security*, 21, 4
- Mearsheimer, John J. (1994/95), “The false promise of international institutions”, *International Security*, 19, 3
- Mearsheimer, John J. (2011), “Imperial by Design”, *The National Interest*, 111
- Mearsheimer, John J. (2014), *The tragedy of Great Power politics*, Nova York, W. W. Norton & Company
- Morgenthau, Hans J. [1948] (2005), *Politics among nations: the struggle for power and peace*, Nova York, McGraw-Hill/Irvin
- Nye, Joseph (2005), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nova York, Public Affairs
- O’Rourke, Lindsey (2013), *Secrecy and Security: U.S.-Orchestrated Regime Change during the Cold War*, Dissertação de doutoramento, Universidade de Chicago
- Pape, Robert A. (2013), “Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect”, *International Security*, 37, 4
- Risse-Kappen, Thomas (1994), “Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War”, *International Organization*, 48, 2
- Roberts, Adam (1993), “Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights”, *International Affairs*, 69, 3
- Roberts, Adam (2002), “The So-Called “Right” of Humanitarian Intervention”, *Yearbook of International Humanitarian Law*, 2000, 3
- Sachs, Jeffrey D. (2015), “Solving Syria in the Security Council”, *Project Syndicate*
- Schwarzenberger, Georg e E. D Brown (1976), *A Manual of International Law*, Londres, Professional Books London

- Strachan, Hew (2006), "The Changing Character of War", *Europaeum Lectures, The Graduate Institute of International Relations*, Geneva
- Slaughter, Anne-Marie (2006), "A New U.N. For a New Century", *Fordham Law Review*, 74, 6
- Sun Tzu (1993), *Arte da Guerra*, Europa-América
- Tilly, Charles (1975), *The Formation of national States in Western Europe*, Princeton University Press
- Tucker, Robert W. (1966), *Nation or Empire? The Debate over American Foreign Policy*, Baltimore, John Hopkins University Press
- Waltz, Kenneth N. (1988), "The Origins of War in Neorealist Theory", *The Journal of Interdisciplinary History*, 18, 4
- Waltz, Kenneth N. (2000), "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, 25, 1
- Waltz, Kenneth N. (2010), *Theory of International Politics*, Illinois, Waveland Press
- Walzer, Michael (2015), *Just and Unjust Wars: a moral argument with historical illustrations*, Nova York, Basic Books
- Weiss, Thomas G. (2004), "The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era", *Security Dialogue*, 35, 2
- Weiss, Thomas G. (2011), "RtoP Alive and Well after Libya", *Ethics & International Affairs*, 25, 3
- Weiss, Thomas G. (2016), *Humanitarian Intervention*, Polity

FONTES

“George F. Kennan on Organizing Political Warfare,” April 30, 1948, History and Public Policy Program Digital Archive, Redacted final draft of a memorandum dated May 4, 1948, and published with additional redactions as document 269, FRUS, Emergence of the Intelligence Establishment. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/114320>

“Defense Planning Guidance, FY 1994-1999”, 16/4/1992, Department of Defense, Washington, D.C., <https://www.archives.gov/files/declassification/iscap/pdf/2008-003-docs1-12.pdf>

“Intelligence Report 14-L-0552/DIA”, Defense Intelligence Agency, Department of Defense, Washington D.C., EUA <http://www.judicialwatch.org/wp-content/uploads/2015/05/Pg.-291-Pgs.-287-293-JW-v-DOD-and-State-14-812-DOD-Release-2015-04-10-final-version11.pdf>

ANEXO A

"George F. Kennan on Organizing Political Warfare," April 30, 1948, History and Public Policy Program Digital Archive. Redacted final draft of a memorandum dated May 4, 1948, and published with additional redactions as document 269, FRUS, Emergence of the Intelligence Establishment.

COPY 1 OF 11 COPIES ⁶⁵
~~GEN~~

TOP SECRET

April 30, 1948 11-140
 D₁
 1.2(4)+6)

Handwritten: NWD 92/087
 2/11/48

THE PROBLEM

The inauguration of organized political warfare.

ANALYSIS

1. Political warfare is the logical application of Clausewitz's doctrine in time of peace. In broadest definition, political warfare is the employment of all the means at a nation's command, short of war, to achieve its national objectives, ~~to further its influence and authority and to weaken those of its adversaries.~~ Such operations are both overt and covert. They range from such overt actions as political alliances, economic measures (as ERP), and "white" propaganda to such covert operations as clandestine support of "friendly" foreign elements, "black" psychological warfare and even encouragement of underground resistance in hostile states.

2. The creation, success, and survival of the British Empire has been due in part to the British understanding and application of the principles of political warfare. Lenin so synthesized the teachings of Marx and Clausewitz that the Kremlin's conduct of political warfare has become the most refined and effective of any in history. We have been handicapped however by a popular attachment to the concept of a basic difference between peace and war, by a tendency to view war as a sort of sporting contest outside of all political context, by ~~a national tendency to seek~~ *a national tendency to seek* for a political cure-all, ~~such~~ *such* ~~as the UN~~ and by a reluctance to recognize the realities of international relations--the perpetual rhythm of

ANEXO B

"Defense Planning Guidance, FY 1994-1999", 16/4/1992, Department of Defense, Washington, D.C.,

4/16/92

~~SECRET/NOFORN DRAFT~~

1

Defense Planning Guidance, FY 1994-1999 (U)

(U) This Defense Planning Guidance addresses the fundamentally new situation which has been created by the collapse of the Soviet Union -- the disintegration of the internal as well as the external empire, and the discrediting of Communism as an ideology with global pretensions and influence. The new international environment has also been shaped by the victory of the United States and its Coalition allies over Iraqi aggression -- the first post-Cold War conflict and a defining event in U.S. global leadership. In addition to these two great successes, there has been a less visible one, the integration of the leading democracies into a U.S.-led system of collective security and the creation of a democratic "zone of peace."

(U) Our fundamental strategic position and choices are therefore very different from those we have faced in the past. The policies that we adopt in this new situation will set the nation's direction for the next century. Guided by a fundamentally new defense strategy, we have today a compelling opportunity to meet our defense needs at lower cost. As we do so, we must not squander the position of security we achieved at great sacrifice through the Cold War, nor eliminate our ability to shape the future security environment in ways favorable to us and those who share our values.

I. DEFENSE POLICY GOALS (U)

(U) The national security interests of the United States are enduring, as outlined in the President's 1991 National Security Strategy Report: the survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values intact and its institutions and people secure; a healthy and growing U.S. economy to ensure opportunity for individual prosperity and resources for national endeavors at home and abroad; healthy, cooperative and politically vigorous relations with allies and friendly nations; and a stable and secure world, where political and economic freedom, human rights and democratic institutions flourish.

(U) These national security interests can be translated into four mutually supportive strategic goals that guide our overall defense efforts:

- * Our most fundamental goal is to deter or defeat attack from whatever source, against the United States, its citizens and forces, and to honor our historic and treaty commitments.

~~SECRET/NOFORN DRAFT~~

Reproduction is prohibited without express consent of office of origin

- The second goal is to strengthen and extend the system of defense arrangements that binds democratic and like-minded nations together in common defense against aggression, builds habits of cooperation, avoids the renationalization of security policies, and provides security at lower costs and with lower risks for all. Our preference for a collective response to preclude threats or, if necessary, to deal with them is a key feature of our regional defense strategy.
- The third goal is to preclude any hostile power from dominating a region critical to our interests, and also thereby to strengthen the barriers against the reemergence of a global threat to the interests of the U.S. and our allies. These regions include Europe, East Asia, the Middle East/Persian Gulf, and Latin America. Consolidated, nondemocratic control of the resources of such a critical region could generate a significant threat to our security.
- The fourth goal is to reduce sources of regional instability and limit violence should conflict occur, by encouraging the spread and consolidation of democratic government and open economic systems, and discouraging the spread of destructive technology, particularly of weapons of mass destruction. To this end, we must encourage other nations to respect the rule of law and each other's economic, social, ethnic, and political interests. *and the means to deliver them.*

(U) To reach these goals, the United States must show the leadership necessary to encourage sustained cooperation among major democratic powers. The alternative would be to leave our critical interests and the security of our friends dependent upon individual efforts that could be duplicative, competitive, or ineffective. We must also encourage and assist Russia, Ukraine, and the other new republics of the former Soviet Union in establishing democratic political systems and free markets so they too can join the democratic "zone of peace."

(U) A collective response will not always be timely and, in the absence of U.S. leadership, may not gel. While the United States cannot become the world's policeman and assume responsibility for solving every international security problem, neither can we allow our critical interests to depend solely on international mechanisms that can be blocked by countries whose interests may be very different from our own. Where our allies interests are directly affected, we must expect them to take an appropriate share of the responsibility, and in some cases play the leading role; but we must maintain the capabilities for addressing selectively those security problems that threaten our own interests. Such capabilities are essential to our ability to lead, and should international support prove sluggish or inadequate, to act independently, as necessary, to protect our critical interests. *Moreover, history suggests that effective international, multilateral action is most likely to come about as a response to U.S. leadership, not as an alternative to it.*

ANEXO C

“Intelligence Report 14-L-0552/DIA”, Defense Intelligence Agency, Department of Defense, Washington D.C.,
EUA



**DEPARTMENT OF DEFENSE
FREEDOM OF INFORMATION DIVISION
1155 DEFENSE PENTAGON
WASHINGTON, DC 20301-1155**

APR 08 2015

Ref: 14-L-0552

Mr. Sean Dunagan
Judicial Watch, Inc.
425 Third Street, S.W., Suite 800
Washington, DC 20024

Dear Mr. Dunagan:

This is the Department of Defense Freedom of Information Division, Office of Litigation Support partial response to your March 6, 2014, Freedom of Information Act (FOIA) request for records regarding briefings, production of records and/or communications between Department of Defense (DoD) officials and certain members of Congress “on matters related to the activities of any agency or department of the U.S. government at the Special Mission Compound and/or the classified annex in Benghazi, Libya.”

The appropriate DoD components located and reviewed the enclosed 99 pages and determined that certain information is exempt from release and recommend a partial denial pursuant to 5 U.S.C. § 552 (b)(1), in accordance with Executive Order 13526, as amended, Sections 1.4(c), intelligence activities (including special activities), intelligence sources or methods, or cryptology and (d) foreign relations or foreign activities of the United States, including confidential sources; (b)(3) as it relates to 10 U.S.C. § 424 protecting organizational and personnel information for the Defense Intelligence Agency and 50 U.S.C. § 3024(i) which protects intelligence sources and methods; and (b)(6) personal information affecting an individual’s privacy.

Appellate rights are moot as your request is currently in litigation.

Sincerely,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Paul J. Jacobsmeyer".

Paul J. Jacobsmeyer
Chief

Enclosures:
As Stated

CLASSIFICATION: ~~SECRET~~

ENVELOPE

(b)(2) TO USC § 424

ZNY-SSSSS-

HEADER

R 050839Z AUG 12

(b)(2) TO USC § 424, (b)(3) 50 USC § 3024(e)

TO RUEHDIA/DIA WASHINGTON DC

(b)(2) TO USC § 424, (b)(3) 50 USC § 3024(f)

RHMFISS/CDR USTRANSCOM SCOTT AFB IL
RUEAIIA/CIA WASHINGTON DC

(b)(3) 50 USC § 3024(f)

RHMFISS/COMSOCCENT MACDILL AFB FL
RHEFHLC/DEPT OF HOMELAND SECURITY WASHINGTON DC
RHMFISS/DEPT OF HOMELAND SECURITY WASHINGTON DC

(b)(3) 50 USC § 3024(f)

RUEHC/DEPT OF STATE WASHINGTON DC

(b)(2) 50 USC § 3024

RHEFDIA/DIA WASHINGTON DC

RUZDFBI/FBI WASHINGTON DC

RHMFISS/FBI WASHINGTON DC

RHMFISS/HQ USSOCOM MACDILL AFB FL

(b)(3) 50 USC § 3024(f)

RUEKJCS/JOINT STAFF WASHINGTON DC//

(b)(3) 50 USC § 3024(f)

RUGIAAAA/NGA NAVY YARD WASHINGTON DC

(b)(2) 50 USC § 3024(f)

RUEKJCS/SECDEF WASHINGTON DC//

(b)(2) 50 USC § 3024(f)

RUEHC/SECSTATE WASHINGTON DC

(b)(2) 50 USC § 3024(f)

RUMICEA/USCENTCOM

CEN MACDILL AFB FL//

RUMICEA/USCENTCOM

CEN MACDILL AFB FL//

RUZCISR/USCENTCOM

MACDILL AFB FL//

(b)(2) 50 USC § 3024(f)

(b)(2) 50 USC § 3024(f)

BT

CONTROLS

~~SECRET/NOFORN~~

SECTION 1 OF 3

QQQQ

SERIAL: (U) (b)(2) TO USC § 424

/***** THIS IS A COMBINED MESSAGE *****/

14-L-0552/DIA/ 287

(b)(2) TO USC § 424

(b)(7) Sec. 1.4 (c), (d)(7) Sec. 1.4 (d)

THE GENERAL SITUATION:

A. INTERNALLY, EVENTS ARE TAKING A CLEAR SECTARIAN DIRECTION.

B. THE SALAFIST, THE MUSLIM BROTHERHOOD, AND AQI ARE THE MAJOR FORCES DRIVING THE INSURGENCY IN SYRIA.

C. THE WEST, GULF COUNTRIES, AND TURKEY SUPPORT THE OPPOSITION; WHILE RUSSIA, CHINA, AND IRAN SUPPORT THE REGIME.

(b)(7) Sec. 1.4 (c), (d)(7) Sec. 1.4 (d)

E. THE REGIME'S PRIORITY IS TO CONCENTRATE ITS PRESENCE IN AREAS ALONG THE COAST (TARTUS, AND LATAKIA); HOWEVER, IT HAS NOT ABANDONED HOMS BECAUSE IT CONTROLS THE MAJOR TRANSPORTATION ROUTES IN SYRIA. THE REGIME DECREASED ITS CONCENTRATION IN AREAS ADJACENT TO THE IRAQI BORDERS (AL HASAKA AND DER ZOR).

3. (C) AL QAEDA - IRAQ (AQI):

A. AQI IS FAMILIAR WITH SYRIA. AQI TRAINED IN SYRIA AND THEN INFILTRATED INTO IRAQ.

B. AQI SUPPORTED THE SYRIAN OPPOSITION FROM THE BEGINNING, BOTH IDEOLOGICALLY AND THROUGH THE MEDIA. AQI DECLARED ITS OPPOSITION OF ASSAD'S GOVERNMENT BECAUSE IT CONSIDERED IT A SECTARIAN REGIME TARGETING SUNNIS.

C. AQI CONDUCTED A NUMBER OF OPERATIONS IN SEVERAL SYRIAN CITIES UNDER THE NAME OF JAISH AL NUSRA (VICTORIOUS ARMY), ONE OF ITS AFFILIATES.

D. AQI, THROUGH THE SPOKESMAN OF THE ISLAMIC STATE OF IRAQ (ISI), ABU MUHAMMAD AL ADNANI, DECLARED THE SYRIAN REGIME AS THE SPEARHEAD OF WHAT HE IS NAMING JIBHA AL RUWAFDH (FOREFRONT OF THE SHIITES) BECAUSE OF ITS (THE SYRIAN REGIME) DECLARATION OF WAR ON THE SUNNIS. ADDITIONALLY, HE IS CALLING ON THE SUNNIS IN IRAQ, ESPECIALLY THE TRIBES IN THE BORDER REGIONS (BETWEEN IRAQ AND SYRIA), TO WAGE WAR AGAINST THE SYRIAN REGIME, REGARDING SYRIA AS AN INFIDEL REGIME FOR ITS SUPPORT TO THE INFIDEL PARTY HEZBOLLAH, AND OTHER REGIMES HE

14-L-0552/DIA/ 289

(b)(7) 50 USC § 424

CONSIDERS DISSENTERS LIKE IRAN AND IRAQ.

E. AQI CONSIDERS THE SUNNI ISSUE IN IRAQ TO BE FATEFULLY CONNECTED TO THE SUNNI ARABS AND MUSLIMS.

4. (C) THE BORDERS:

A. THE BORDERS BETWEEN SYRIA AND IRAQ STRETCH APPROXIMATELY 600KM WITH COMPLEX TERRAIN CONSISTING OF A VAST DESERT, MOUNTAIN RANGES (SINJAR MOUNTAINS), JOINT RIVERS (FLOWING ON BOTH SIDES), AND AGRICULTURAL LANDS.

B. IRAQ DIRECTLY NEIGHBORS THE SYRIAN PROVINCES OF HASAKA AND DER ZOR, AS WELL AS (SYRIAN) CITIES ADJACENT TO THE IRAQI BORDER.

C. THE LAND ON BOTH SIDES BETWEEN IRAQ AND SYRIA IS A VAST DESERT PUNCTUATED BY VALLEYS, AND IT LACKS TRANSPORTATION ROUTES, WITH THE EXCEPTION OF THE INTERNATIONAL HIGHWAY AND SOME MAJOR CITIES.

5. (C) THE POPULATION LIVING ON THE BORDER:

A. THE POPULATION LIVING ON THE BORDER HAS A SOCIAL-TRIBAL STYLE, WHICH IS BOUND BY STRONG TRIBAL AND FAMILIAL MARITAL TIES.

B. THEIR SECTARIAN AFFILIATION UNITES THE TWO SIDES WHEN EVENTS HAPPEN IN THE REGION.

C. AQI HAD MAJOR POCKETS AND BASES ON BOTH SIDES OF THE BORDER TO FACILITATE THE FLOW OF MATERIEL AND RECRUITS.

D. THERE WAS A REGRESSION OF AQI IN THE WESTERN PROVINCES OF IRAQ DURING THE YEARS OF 2009 AND 2010; HOWEVER, AFTER THE RISE OF THE INSURGENCY IN SYRIA, THE RELIGIOUS AND TRIBAL POWERS IN THE REGIONS BEGAN TO SYMPATHIZE WITH THE SECTARIAN UPRISING. THIS (SYMPATHY) APPEARED IN FRIDAY PRAYER SERMONS, WHICH CALLED FOR VOLUNTEERS TO SUPPORT THE SUNNI'S IN SYRIA.

6. (C) THE SITUATION ON THE IRAQI AND SYRIAN BORDER:

A. THREE BORDER BDES ARE SUFFICIENT TO CONTROL THE BORDERS DURING PEACE TIME FOR OBSERVATION DUTIES AND TO PREVENT SMUGGLING AND INFILTRATION.

(b)(1) Sec. 1.4 (c)

C. IN PREVIOUS YEARS A MAJORITY OF AQI FIGHTERS ENTERED IRAQ PRIMARILY VIA THE SYRIAN BORDER.

7. (C) THE FUTURE ASSUMPTIONS OF THE CRISIS:

A. THE REGIME WILL SURVIVE AND HAVE CONTROL OVER SYRIAN TERRITORY.

14-L-0552/DIA/ 290

(b)(7) USC § 404

B. DEVELOPMENT OF THE CURRENT EVENTS INTO PROXY WAR: WITH SUPPORT FROM RUSSIA, CHINA, AND IRAN, THE REGIME IS CONTROLLING THE AREAS OF INFLUENCE ALONG COASTAL TERRITORIES (TARTUS AND LATAKIA), AND IS FIERCELY DEFENDING HOMS, WHICH IS CONSIDERED THE PRIMARY TRANSPORTATION ROUTE IN SYRIA. ON THE OTHER HAND, OPPOSITION FORCES ARE TRYING TO CONTROL THE EASTERN AREAS (HASAKA AND DER ZOR), ADJACENT TO THE WESTERN IRAQI PROVINCES (MOSUL AND ANBAR), IN ADDITION TO NEIGHBORING TURKISH BORDERS. WESTERN COUNTRIES, THE GULF STATES AND TURKEY ARE SUPPORTING THESE EFFORTS. THIS HYPOTHESIS IS MOST LIKELY IN ACCORDANCE WITH THE DATA FROM RECENT EVENTS, WHICH WILL HELP PREPARE SAFE HAVENS UNDER INTERNATIONAL SHELTERING, SIMILAR TO WHAT TRANSPIRED IN LIBYA WHEN BENGHAZI WAS CHOSEN AS THE COMMAND CENTER OF THE TEMPORARY GOVERNMENT.

8. (S) THE EFFECTS ON IRAQ:

A. (S) Sec. 1.4 (S) SYRIAN REGIME BORDER FORCES RETREATED FROM THE BORDER AND THE OPPOSITION FORCES (SYRIAN FREE ARMY) TOOK OVER THE POSTS AND RAISED THEIR FLAG. THE IRAQI BORDER GUARD FORCES ARE FACING A BORDER WITH SYRIA THAT IS NOT GUARDED BY OFFICIAL ELEMENTS WHICH PRESENTS A DANGEROUS AND SERIOUS THREAT.

B. THE OPPOSITION FORCES WILL TRY TO USE THE IRAQI TERRITORY AS A SAFE HAVEN FOR ITS FORCES TAKING ADVANTAGE OF THE SYMPATHY OF THE IRAQI BORDER POPULATION, MEANWHILE TRYING TO RECRUIT FIGHTERS AND TRAIN THEM ON THE IRAQI SIDE, IN ADDITION TO HARBORING REFUGEES (SYRIA).

C. IF THE SITUATION UNRAVELS THERE IS THE POSSIBILITY OF ESTABLISHING A DECLARED OR UNDECLARED SALAFIST PRINCIPALITY IN EASTERN SYRIA (HASAKA AND DER ZOR), AND THIS IS EXACTLY WHAT THE SUPPORTING POWERS TO THE OPPOSITION WANT, IN ORDER TO ISOLATE THE SYRIAN REGIME, WHICH IS CONSIDERED THE STRATEGIC DEPTH OF THE SHIA EXPANSION (IRAQ AND IRAN).

D. THE DETERIORATION OF THE SITUATION HAS DIRE CONSEQUENCES ON THE IRAQI SITUATION AND ARE AS FOLLOWS:

--1. THIS CREATES THE IDEAL ATMOSPHERE FOR AQI TO RETURN TO ITS OLD POCKETS IN MOSUL AND RAMADI, AND WILL PROVIDE A RENEWED MOMENTUM UNDER THE PRESUMPTION OF UNIFYING THE JIHAD AMONG SUNNI IRAQ AND SYRIA, AND THE REST OF THE SUNNIS IN THE ARAB WORLD AGAINST WHAT IT CONSIDERS ONE ENEMY, THE DISSENTERS. ISI COULD ALSO DECLARE AN ISLAMIC STATE THROUGH ITS UNION WITH OTHER TERRORIST ORGANIZATIONS IN IRAQ AND SYRIA, WHICH WILL CREATE GRAVE DANGER IN REGARDS TO UNIFYING IRAQ AND THE PROTECTION OF ITS TERRITORY.

(S) Sec. 1.4 (S), (S) Sec. 1.4 (S)

14-L-0552/DIA/ 291

(S) Sec. 1.4 (S) Sec. 1.4 (S)