



DIPLOMACIA E USO DA FORÇA:
OS PAINÉIS DO IRAQUE



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO

Diretor Embaixador Georges Lamazière

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034/6847
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

GISELA MARIA FIGUEIREDO PADOVAN

Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque



Brasília, 2010

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:

Maria Leontina, Os Episódios II
Óleo sobre tela, 59 x 90 cm, 1959

Equipe Técnica:

Maria Marta Cezar Lopes
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Cintia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem

Revisão:

Júlia Lima Thomaz de Godoy

Impresso no Brasil 2010

P138d Padovan, Gisela Maria Figueiredo.
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque /
Gisela Maria Figueiredo Padovan. – Brasília :
FUNAG, 2010.
304p.

ISBN: 978.85.7631.271-0

1. Diplomacia. 2. Desarmamento. 3. Conselho de
Segurança - Resolução. 4. Nações Unidas. I.
Título.

CDU:341.1

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.



Para meus pais, Maria Clara e Etienne
E meu filho, Thomaz

Um agradecimento especial ao Ministro Celso Amorim,
figura central deste trabalho.





“O Lord our God, help us to tear their soldiers to bloody shreds with our shells; help us to cover their smiling fields with the pale forms of their patriot dead; help us to drown the thunder of the guns with the shrieks of their wounded, writhing in pain; help us to lay waste their humble homes with a hurricane of fire; help us to wring the hearts of their unoffending widows with unavailing grief; help us to turn them out roofless with their little children to wander unfriended the wastes of their desolated land in rags and hunger and thirst, sports of the sun flames of summer and the icy winds of winter, broken in spirit, worn with travail imploring Thee for the refuge of the grave and denied it...”

Mark Twain, *The War Prayer*



Sumário

Introdução, 13

Capítulo 1 - “Uma cidade comum a todos”, 21

- 1.a. Antecedentes do sistema de segurança coletiva, 24*
- 1.b. A Liga das Nações, 29*
- 1.c. As Nações Unidas, 32*
- 1.d. As Nações Unidas e o Brasil, 38*
- 1.e. O Iraque e o desafio ao sistema de segurança coletiva, 41*

Capítulo 2 – A Primeira Guerra do Golfo e suas consequências, 45

- 2.a. O prenúncio da invasão, 49*
- 2.b. A reação à invasão iraquiana, 54*
- 2.c. A reação no Conselho de Segurança, 59*
- 2.d. A Operação Tempestade no Deserto, 64*
- 2.e. As condições para o cessar-fogo, 66*
- 2.f. As inspeções de desarmamento, 73*
- 2.g. A situação humanitária, 78*

Capítulo 3 – 1996-1998 - A crise permanente, 85

- 3.a. O regime da resolução 687 (1991), 102*
- 3.b. A Operação Raposa do Deserto, 106*

Capítulo 4 – A Presidência brasileira do Conselho de Segurança, 113

- 4.a. Dificuldades iniciais no Conselho de Segurança, 115*
- 4.b. O início dos debates, 119*
- 4.c. A manifestação do Presidente do Conselho, 125*
- 4.d. As negociações, 127*

Capítulo 5 – Os painéis e os “relatórios Amorim”, 135

- 5.a. A organização dos painéis, 135*
- 5.b. O Painel sobre Desarmamento, 141*
- 5.c. O Painel sobre a Situação Humanitária, 146*
- 5.d. O Painel sobre Prisioneiros de Guerra/Propriedades Apreendidas, 149*
- 5.e. A Apresentação dos painéis ao Conselho de Segurança, 152*
- 5.f. As negociações no Conselho de Segurança, 156*
- 5.g. A resolução 1284 (1999), 170*

Capítulo 6 – Missão Cumprida, 175

- 6.a. As contradições do Presidente Clinton, 177*
- 6.b. As razões de George W. Bush, 179*
- 6.c. A cegueira de Saddam Hussein, 183*
- 6.d. A Doutrina Bush, 184*
- 6.e. Fracassa a tentativa multilateral, 190*
- 6.f. Post Scriptum, 202*

Capítulo 7 – O Brasil e o Conselho de Segurança, 205

- 7.a. A Presidência brasileira do Conselho de Segurança - jan/99, 205*
- 7.b. Notas sobre a atuação do Brasil na Presidência do Conselho, 208*
- 7.c. Reflexões sobre a experiência dos painéis, 213*

Conclusão, 217

Bibliografia, 221

Anexos, 239

- I – Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, 241**

- 
- 
- II – Relatório do Painel sobre Desarmamento, 269
III – Notas utilizadas pelo Embaixador Celso Amorim, 293
- 
- 



Introdução

*“Ninguém é uma ilha, completa em si mesma;
Somos todos uma peça do continente, uma parte do todo.
John Donne, 1623¹.*

O sistema de segurança estabelecido em 1945, com as Nações Unidas em seu centro, está fundado na ideia de que a paz é um bem coletivo, pelo qual a sociedade de Estados como um todo tem interesse e responsabilidade. Parte, também, da premissa de que os Estados estariam dispostos a ceder parte de sua soberania para assegurar a estabilidade internacional². Ao mesmo tempo, a estrutura de segurança coletiva criada em São Francisco reflete uma realidade de poder bruto, concretizada na atribuição de assentos permanentes no Conselho de Segurança aos vencedores da Segunda Guerra Mundial³. A tensão entre o

¹ Donne, John. *Devotions Upon Emergent Occasions, Meditation XVII: Nunc Lento Sonitu Dicunt, Morieris. 1623*, disponível na página www.phrases.org.uk. O original do verso é: “No man is an island, entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main.”

² Nesse sentido, insere-se na tradição do pensamento ocidental conhecida como idealista ou liberal. Sobre a visão idealista ou utópica das relações internacionais, consultar Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1963.

³ O papel especial atribuído às principais potências remete à corrente realista das relações internacionais. Uma análise mais aprofundada sobre o assunto pode ser encontrada em Morgenthau, *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace*. 5 ed. Nova York: Knopf, 1978. Ver também Bull, *The Anarchical Society*. Nova York: Columbia University Press, 1977.

interesse individual dos Estados e a cessão de competências exigida pelo multilateralismo constitui o espaço de conflito no qual as Nações Unidas têm de operar e explicaria, em grande medida, sucessos e fracassos da organização.

O final da Guerra Fria trouxe enormes oportunidades para o sistema de segurança das Nações Unidas. Liberado da dinâmica paralisante do mundo bipolar, o Conselho de Segurança passou a atuar de maneira mais condizente com o papel de garante da paz idealizado por seus criadores. É notável o aumento da atividade do Conselho na década de 90, quando proliferaram operações de paz⁴. O renovado entendimento entre os cinco membros permanentes levou a período de vitalidade e criatividade nas ações do Conselho, gerando expectativas justificadas de que as Nações Unidas corresponderiam aos altos ideais que haviam inspirado sua criação⁵.

O marco inicial dessa era de ouro do Conselho de Segurança foi a invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990. A ocupação militar de um Estado membro das Nações Unidas por outro configurava clara violação do Artigo 2.4 da Carta da ONU, que proscreeve a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado⁶. Não havia dúvidas quanto à determinação de ameaça à paz e portanto, quanto à consideração do tema ao abrigo do Capítulo VII da Carta, que estabelece as responsabilidades do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacional, e contempla, como último recurso, a utilização de meios militares. A ação militar iraquiana constituía oportunidade ideal para testar a ideia de segurança coletiva, que vinha sendo gestada há mais de seis séculos⁷.

Elementos estratégicos e econômicos adicionais explicariam a presteza com que o Conselho de Segurança logrou adotar doze resoluções sobre a invasão do Kuwait entre agosto e novembro de 1990, todas sob o Capítulo VII da Carta. O

⁴ Entre 1945 e 1990, foram estabelecidas 18 operações de paz. Durante a década de 90, esse número subiu para mais de 30. Em 1992, foi criado o Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO).

⁵ Em sua tese para o CAE, o Embaixador Antonio Patriota refere-se à “articulação de um novo paradigma de segurança coletiva”. Patriota, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG, 1998.

⁶ Saddam Hussein violou as duas proibições: não apenas invadiu o território kuwaitiano, mas também anexou formalmente o Kuwait como a décima nona província iraquiana.

⁷ Como se verá no capítulo 1, desde o período medieval vinham-se esboçando ideias a respeito de ação coletiva para a preservação da paz.

Iraque ocupa ponto estratégico do globo, conhecido como “o berço da História”. A região do Crescente Fértil, entre as montanhas de Zagros, que separam o Iraque e o Irã, e o deserto sírio, viu nascer a agricultura e a escrita, além do que pode ser considerado o primeiro sistema de leis: o Código de Hamurabi⁸. Ali foram construídos os míticos jardins suspensos de Nabucodonosor II, uma das sete maravilhas do mundo⁹. O imperador persa Ciro, o macedônio Alexandre, o Grande e o neto de Genghis Khan, Hulago, estão entre os nomes famosos que invadiram o território hoje constituído pelo Iraque¹⁰. Também se encontra em terras iraquianas o principal santuário dos xiitas, o local onde Husain, neto de Maomé, foi assassinado. No início do século XX, a variável petróleo foi adicionada à complexa equação iraquiana. Os cobiçados poços de Mosul teriam sido a principal razão para o interesse do Reino Unido na posse da província de mesmo nome, que fora atribuída à França ainda durante a Primeira Guerra Mundial¹¹. Junto com as províncias de Basra e Bagdá, que já pertenciam ao Reino Unido, Mosul formaria o Iraque tal como o conhecemos hoje¹².

A recusa de Saddam Hussein em retirar-se do Kuwait, apesar de meses de apelos e iniciativas diplomáticas, levou à organização de coalizão militar, autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU e liderada pelos Estados Unidos. Em pouco mais de 40 dias, entre janeiro e fevereiro de 1991, o Iraque retirou suas tropas do território kuwaitiano. O cessar-fogo estabelecido pela resolução 687 (1991) condicionava o levantamento do embargo econômico estabelecido oito meses antes, em 6 de agosto de 1990, à total eliminação das armas de destruição em massa iraquianas, bem como ao desmantelamento de seus programas de produção¹³. Como

⁸ Rei da Babilônia entre 1792 e 1750 a.C.

⁹ Nabucodonosor II governou a Babilônia entre 634 e 562 a.C.

¹⁰ Ciro em 593 a. C.; Alexandre, o grande, em 330 a. C.; e Hulago Khan em 1255.

¹¹ O acordo Sykes-Picot, de 1916, atribuiu a posse da província de Mosul à França. Pelo tratado Long-Berenger, de 1919, a França cedeu a posse de Mosul ao Reino Unido, em troca de 25% de participação na *Turkish Petroleum Company* (TPC), empresa britânica com direitos à exploração de petróleo na província de Mosul. A TPC manteve virtual monopólio sobre a exploração do petróleo iraquiano entre 1925 e 1961.

¹² No livro *A Peace to End All Peace: the Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East*, David Fromkin analisa extensamente as tratativas e decisões que produziram o mapa atual do Oriente Médio.

¹³ Ver seção C da resolução 687 (1991), parágrafos 8 a 14. Para uma análise completa da resolução 687, consultar Lamazière, *Ordem, Hegemonia e Transgressão – a resolução 687 (1991) do CSNU, a UNSCOM e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição de massa*. Brasília: Funag, 1995. Tese do XXXI CAE.

resultado da invasão do Kuwait, o Iraque foi submetido a um regime de sanções que abrangia todo o comércio exterior iraquiano. Ao mesmo tempo, era objeto das inspeções mais intrusivas da história do desarmamento internacional¹⁴.

Ao longo de mais de uma década, o Conselho de Segurança das Nações Unidas foi o *locus* de negociação de praticamente todas as decisões referentes ao Iraque, até mesmo da “não resolução” de fevereiro de 2003¹⁵. A economia iraquiana, extremamente dependente do comércio exterior, passou a ser virtualmente conduzida pelo Comitê de Sanções estabelecido pela resolução 661 (1990), cuja aprovação era necessária para qualquer transação comercial iraquiana¹⁶. Com o passar dos anos, o consenso inicial entre os membros permanentes do Conselho foi-se diluindo à medida que os interesses estratégicos dos cinco países se diferenciavam. Os Estados Unidos e o Reino Unido continuavam a privilegiar a vertente da segurança, e sustentavam que o regime iraquiano constituía ameaça para a comunidade internacional. Justificava-se, desse ponto de vista, a manutenção indefinida das sanções, pelo menos enquanto Saddam Hussein permanecesse no poder. A França, a Rússia e a China, por seu turno, preferiam ressaltar a grave crise humanitária vivida pela população iraquiana, preocupação certamente influenciada pelos fortes interesses econômicos dos três países na retomada da normalidade econômica no Iraque¹⁷.

O ambiente de permanente animosidade entre o Iraque e o Conselho de Segurança durante toda a década de 90 culminou com o bombardeio de Bagdá por forças anglo-norte-americanas em dezembro de 1998, em operação conhecida como Raposa do Deserto (*Desert Fox*). Era o desfecho de quase dois anos de acirramento da crise no sempre conturbado relacionamento do Iraque com a comissão encarregada da

¹⁴ Inspectores das Nações Unidas tinham direitos de acesso mais abrangentes do que em qualquer outro tratado de desarmamento, inclusive o Protocolo Adicional aos acordos de salvaguardas da AIEA. Para visão detalhada do processo de inspeções no Iraque, ver Blix, *Disarming Iraq*. Nova York: Pantheon Books, 2004, e Ritter, *Iraq Confidential*. Nova York: Nation Books, 2005.

¹⁵ Durante a fase preparatória da invasão norte-americana de março de 2003, os Estados Unidos abandonaram a ideia de obter uma segunda resolução no Conselho de Segurança da ONU, ao verificarem que não haveria consenso para tal. Ver capítulo 6.

¹⁶ S/RES/661 (1990), parágrafo 6.

¹⁷ Além de vigorosas relações comerciais e interesses compartilhados na área de petróleo, França, Rússia e China eram também credores do Iraque.

verificação de seu desarmamento, a *United Nations Special Commission* ou UNSCOM¹⁸, e teve, entre suas consequências, o encerramento das atividades da Comissão em território iraquiano. A ação militar dos Estados Unidos e do Reino Unido, sem autorização do Conselho de Segurança, evidenciou, de maneira dramática, as dificuldades de se articular uma política do Conselho em relação ao Iraque.

Em janeiro de 1999, sob a presidência rotativa mensal do Brasil¹⁹, o Conselho de Segurança conseguiu retomar a discussão sobre o Iraque e aprovou a criação de três painéis encarregados de proceder a revisão abrangente do *status* dos dossiês iraquianos: desarmamento, situação humanitária e prisioneiros de guerra/propriedades apreendidas durante o conflito. A coordenação dos painéis foi atribuída ao Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Celso Amorim, na qualidade de Presidente do Conselho de Segurança.

Após dois meses de debates, o painel sobre desarmamento concluiu que a maior parte do trabalho de inspeções de desarmamento havia sido realizada, sendo possível passar, no curto prazo, para a fase de monitoramento contínuo (OMV)²⁰. O relatório do painel também sugeriu o estabelecimento de novo mecanismo de verificação do desarmamento iraquiano. O painel sobre a situação humanitária no Iraque apresentou ideias para o aperfeiçoamento do programa Petróleo-por-Alimentos²¹, de modo a minorar o sofrimento da população civil. O relatório alertava, contudo, para o fato de que uma melhora significativa nos indicadores sociais iraquianos somente ocorreria com a retomada do crescimento econômico do país. O painel sobre prisioneiros de guerra/propriedades kuwaitianas recomendou atenção do Conselho de

¹⁸ A *United Nations Special Commission* (UNSCOM) foi criada pela resolução 687 (1991) para implementar os dispositivos não nucleares da resolução. Mais informações na página da ONU, www.un.org.

¹⁹ A presidência do Conselho de Segurança é exercida pelos membros em base rotativa mensal, segundo a ordem alfabética dos nomes dos países em inglês.

²⁰ Estabelecido pela resolução 715 (1991), o mecanismo de monitoramento contínuo constituía instrumento de verificação muito similar às inspeções de desarmamento previstas na resolução 687 (1991), e deveria permanecer no Iraque indefinidamente. A passagem de um dos quatro dossiês de desarmamento (nuclear, químico, biológico ou missilístico) para a fase de monitoramento contínuo, contudo, sinalizaria avanços no processo de inspeções.

²¹ O mecanismo “Petróleo-por-Alimentos”, estabelecido pela resolução 986 (1995), permitia que o Iraque vendesse quantidade pré-determinada de petróleo para adquirir alimentos, medicamentos e outros produtos de caráter humanitário.

Segurança para o tema, que, no entanto, deveria continuar a ser tratado pela Cruz Vermelha e pela Comissão Tripartite encarregada de assegurar a restituição de propriedades kuwaitianas apreendidas durante a invasão.

As propostas dos painéis foram parcialmente aproveitadas pelo Conselho de Segurança em dezembro de 1999. A resolução 1284 (1999) criou a Comissão de Monitoramento, Verificação e Inspeção (UNMOVIC), ao mesmo tempo em que acenava com a possibilidade de suspensão temporária das sanções econômicas. A alternativa proposta pela resolução 1284 não foi, no entanto, aceita pelo governo iraquiano, que se recusou a permitir o retorno dos inspetores das Nações Unidas a seu território até novembro de 2002. Uma das razões para a intransigência de Saddam Hussein pode ter sido a percepção, cada vez mais justificada àquela altura, de que a verdadeira agenda norte-americana em relação ao Iraque incluía sua deposição. O Presidente iraquiano talvez tenha subestimado o efeito psicológico dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 sobre o núcleo neoconservador que cercava o Presidente George W. Bush em seu primeiro mandato, e que acabaria levando a estratégia de mudança de regime às últimas consequências²². O cenário unipolar que parecia consolidar-se no início do século XXI, ao mesmo tempo, levou a administração norte-americana a atuar como se fosse possível construir legitimidade internacional exclusivamente a partir de uma realidade de poder, ignorando as Nações Unidas.

Sete anos depois da queda de Bagdá, o Iraque continua a ocupar lugar de destaque na agenda internacional de segurança. Apesar de melhora na situação de segurança a partir do início de 2007, em função do aumento de tropas determinado pelo Presidente Bush²³, da transferência progressiva do controle de províncias para o Governo iraquiano, da previsão de retirada das tropas norte-americanas até o final de 2010 e da realização de eleições, parece ainda prematuro afirmar que o Iraque se tornará um estado estável a curto prazo.

²² Liderado pelo Vice-Presidente Dick Cheney, o grupo incluía o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld; seu vice, Paul Wolfowitz; e outros membros do Executivo, entre os quais Richard Perle, Presidente do Conselho Consultivo sobre Política de Defesa; Richard Armitage, vice-Secretário de Estado; Douglas Feith, Subsecretário de Defesa para Política; e John Bolton, Representante Permanente dos Estados Unidos junto à ONU .

²³ Em 10 de janeiro de 2007, o Presidente Bush anunciou o envio de cinco brigadas adicionais, ou 20.000 homens, ao Iraque.

O presente trabalho procura apresentar o período em que o dossiê iraquiano ficou sob o controle do Conselho de Segurança das Nações Unidas como exemplo de sucesso – ainda que parcial – do sistema de segurança coletivo pós-45. Esse sucesso seria mais notável na área do desarmamento, já que as armas de destruição em massa iraquianas foram efetivamente destruídas pelos efeitos combinados da Primeira Guerra do Golfo, dos mais de dez anos sob regime de sanções e das inspeções de desarmamento das Nações Unidas. Essa realidade foi comprovada pelo próprio Governo norte-americano, depois de extensa busca por armamentos proscritos – usados, como se recorda, como justificativa principal para a invasão anglo-norte-americana de 2003²⁴. O próprio Presidente George W. Bush admitiu publicamente, em dezembro de 2008, que o maior arrependimento de sua presidência haviam sido os erros de inteligência em relação ao Iraque: “*I wish the intelligence had been different, I guess*”, afirmou Bush ao jornalista Charles Gibson, da *ABC news*²⁵.

O alto custo das sanções para os civis iraquianos, entretanto, relativiza o sucesso na área de desarmamento. Mantida sob severo embargo econômico durante mais de uma década, a população do Iraque, antes entre as mais educadas e prósperas do Oriente Médio, experimentou progressivo processo de empobrecimento, isolamento e degradação social. Revelações de corrupção no programa Petróleo-por-Alimentos, finalmente, repercutiram negativamente no balanço da atuação das Nações Unidas no Iraque como um todo. Ainda assim, o caso iraquiano deve ser visto como evidência do potencial do sistema de segurança coletivo concebido ao final da Segunda Guerra Mundial.

²⁴ Ver relatório do *Iraq Survey Group*, de 30/9/2004 (também conhecido como “*The Duelfer Report*”), disponível na página www.globalsecurity.org.

²⁵ A entrevista foi exibida no programa *Worldnews*, da rede ABC, no dia 1/12/2008.



Capítulo 1 - Uma cidade comum a todos

*“(...) como se a Terra fosse, como é na realidade, uma cidade
comum a todos.”
Émeric Crucé, 1623²⁶.*

Com o aparecimento do Estado moderno²⁷, surgem quase simultaneamente propostas de arranjos destinados a evitar a guerra. Esses esquemas de contenção estariam na origem do conceito de segurança coletiva, que teve uma primeira formulação na Liga das Nações, sendo desenvolvido de forma mais consistente na Carta das Nações Unidas. Sua característica fundamental é sugerir modelos de articulação com o objetivo de assegurar a paz, vista como um bem comum.

Os antecedentes do conceito de segurança coletiva são antigos. Ainda no período medieval, encontram-se variações primitivas da ideia de cooperação para a paz. Diversos estudiosos sobre o assunto²⁸ mencionam o

²⁶ Crucé, Emeric. *Le Nouveau Cynée*. Filadélfia: Allen, Lane et Scott, 1909.

²⁷ Para os efeitos deste trabalho, será utilizada a definição de Max Weber, segundo quem o Estado moderno é a comunidade que, de modo bem-sucedido, reclama para si o monopólio do uso legítimo da força física dentro de determinado território. Weber, Max. “Política Como Vocaçao” em *Ciência e Política: Duas Vocações*. 12 ed. São Paulo: Cultrix, 2004.

²⁸ Joseph Lorenz, Sylvester Hemleben, Francis Hinsley e Inis L. Claude, Jr., entre outros.

pioneiro tratado elaborado no início do século XIV por um conselheiro de Felipe, o Justo, Pierre Dubois, segundo o qual os soberanos católicos do Sacro Império Romano concordariam em agir coletivamente contra qualquer deles que usasse a força, em violação ao compromisso de resolver controvérsias por arbitragem²⁹. É interessante notar que a recomendação de Dubois de que fosse instituído um boicote contra o poder que declarasse guerra, o qual também seria objeto de ação militar concertada, precede em mais de seis séculos o estabelecimento de uma organização internacional como a Liga das Nações³⁰.

Outras propostas no mesmo sentido incluem o projeto de Emeric Crucé, plano completo para uma organização mundial englobando nações cristãs e não cristãs. Tratar-se-ia da primeira proposta de organização internacional a contemplar um plano específico para a manutenção da paz³¹. Na visão de Crucé, a paz universal ensejaria uma série de vantagens políticas, entre as quais a expansão do comércio, a diminuição da pobreza, maior tolerância religiosa e obviamente a consolidação do poder do príncipe. Outra característica inovadora do projeto de Crucé é a incorporação de nações não europeias como a Pérsia, a China e a Etiópia, entre outras.

Registre-se, ainda, o *Grand Dessein*, do Duque de Sully, um dos mais celebrados planos de paz da história. O *Grand Dessein* dividia a Europa entre certo número de potências de tamanho ou poder equivalente, de modo que nenhuma delas tivesse razão para inveja ou medo das possessões ou poderes das outras. Seu grande mérito seria buscar reconciliar duas demandas contraditórias: a ideia de independência nacional e o conceito de organização internacional³². A proposta, contudo, teve mais influência por suas características tradicionais, como o interesse na ordem política europeia³³. Nesse mesmo período – final do século XVII e princípios do XVIII – as ideias e propostas de pensadores como William Penn, John Bellers e principalmente o Abade Saint-Pierre contribuíram para formar a corrente de

²⁹ Dubois, Pierre. *Recovery of Holy Land*. Nova York: Columbia University Press, 1955.

³⁰ Hemleben, Sylvester. *Plans for World Peace through six centuries*. Chicago: The University of Chicago Press, 1943, p. 3.

³¹ Hinsley, F. H. *Power and the pursuit of peace*. Cambridge: Cambridge University Press, 1963, p. 20.

³² Hemleben, Sylvester J. *op.cit.*, p. 35.

³³ Essencialmente, tratava-se de um plano para enfraquecer os Habsburgo e estabelecer a hegemonia francesa na Europa.

pensamento conhecida como a tradição utópica das relações internacionais. Em seu clássico estudo sobre organizações internacionais, Inis Claude Jr. considera esse conjunto de propostas uma “tradição venerável” de projetos especulativos sobre a paz e a ordem³⁴.

A visão de mundo segundo a qual a paz, a segurança e a estabilidade do sistema de nações poderiam ser asseguradas por meio de organização ou sistema jurídico baseado na cooperação entre Estados encontra sua melhor formulação nos trabalhos de Hugo Grotius, que inaugura a tradição internacionalista ou liberal-institucionalista das relações internacionais, que concebe a política internacional em termos de uma sociedade de Estados, cujos conflitos poderiam ser limitados por regras e instituições comuns³⁵. Já na visão de Thomas Hobbes e seus seguidores, a alternativa ao estado natural, de luta de todos contra todos, seria a autoridade ilimitada de um soberano, o Leviatã³⁶. Da perspectiva hobbesiana, que está na origem da tradição realista das relações internacionais, não haveria restrições morais ou legais a que Estados buscassem atingir seus objetivos individuais. Esse tipo de limitação só existiria no âmbito intraestatal.

No século XVIII, Kant retoma ideias defendidas por Hugo Grotius³⁷, para quem haveria vantagens em uma confederação de poderes cristãos, nas quais controvérsias fossem decididas por partes não interessadas na disputa, e medidas fossem tomadas para compelir partes a aceitarem a paz em termos equitativos³⁸. Partindo da premissa de que o estado natural é um estado de guerra, Kant argumenta que apenas uma federação de estados livres – uma “Liga de Paz” – poderia assegurar a liberdade das nações. Sem esse contrato entre nações, a paz não poderia ser garantida³⁹. O filósofo prussiano sustenta, também, que a forma republicana de governo seria a mais favorável à manutenção da paz, pois qualquer declaração de

³⁴ Claude Jr., Inis. *Swords into plowshares*. Nova York: Random House, 1964, p. 20.

³⁵ Em *The Anarchical Society* (Nova York: Columbia University Press, 1977), Hedley Bull apresenta avaliação concisa da tradição grociana ou *internacionalista*, da teoria kantiana ou *universalista* e do pensamento hobbesiano ou *realista* das relações internacionais, pp. 23-26.

³⁶ Ver Hobbes, *Leviathan*. Nova York: Penguin Classics, 1982.

³⁷ E também pelo Abade Saint-Pierre (*Projet pour rendre la Paix perpétuelle en Europe*); por Pufendorf (*De jure naturae et gentium*), por Vattel (*Le Droit de Gens ou Principes de la Loi Naturelle*); por William Penn (*An Essay towards the Present and Future Peace of Europe by the Establishment of an European Dyet, Parliament of Estates*); por Rousseau (*Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*); e por Bentham (*Principles of International Law*).

³⁸ Grotius, Hugo. *De jure belli et pacis*. II, artigo 4, 406.

³⁹ Kant, Immanuel: *Perpetual Peace and other essays*. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 1983.

guerra precisaria contar com a aprovação dos cidadãos, que arcariam com os custos humanos e financeiros dos conflitos. Para muitos estudiosos das relações internacionais, estaria aí uma terceira tradição de pensamento, a universalista, que considera que a política internacional se encaminharia para uma comunidade universal.

Para os propósitos deste trabalho é suficiente estabelecer uma linha histórica básica das ideias que culminaram, no século XX, com duas tentativas de criar organizações internacionais de alcance universal⁴⁰ destinadas a promover a paz. Cabe, também, destacar a tensão permanente entre as demandas em favor da paz e da estabilidade internacional, consideradas um bem coletivo, e o conceito de soberania.

1.a. Antecedentes do sistema de segurança coletiva

A evolução dos mecanismos destinados a promover a paz e a segurança internacional teve início a partir do estabelecimento de um sistema baseado em Estados soberanos, com o rompimento da ordem medieval. Esse tipo de estrutura centralizada começou a surgir na Europa entre os séculos XII e XIV, mas apenas em 1450 as nações europeias assumiram as características típicas que hoje associamos a Estados. A Paz de Westphalia (1648) marca, para a maioria dos estudiosos sobre o assunto, o surgimento da comunidade internacional. Esquemáticamente, poder-se-ia dizer que é a história de uma disputa entre duas visões distintas da realidade. De um lado, movimentos de orientação realista gerariam estruturas baseadas no equilíbrio entre poderes, constrangidos pela existência de unidade(s) de poder equivalente – basicamente o que chamamos de “concerto” ou “balança” –; do outro lado do espectro colocar-se-iam tentativas de organização da comunidade de Estados com base no princípio de que a paz é um bem e uma responsabilidade comuns⁴¹.

⁴⁰ A Liga das Nações teve 42 membros fundadores, dos quais apenas 23 permaneceram no organismo até sua dissolução, em 1946. O número de membros da Liga atingiu seu auge entre 1934 e 1935, quando o órgão reunia 58 membros. A ONU tornar-se-ia praticamente universal a partir de seu próprio sucesso no processo de descolonização. Com 51 membros fundadores, em 1945, a ONU conta, hoje, com 192 Estados membros.

⁴¹ Em análise abrangente sobre os arranjos de segurança coletiva, Kupchan & Kupchan colocam o modelo ideal em um dos extremos e o mecanismo de “concerto” no outro. Em sua visão, embora concertos fossem caracterizados pelo domínio dos grandes poderes, podem ser incluídos na categoria de mecanismos de segurança coletiva, pois estariam baseados na noção de “todos contra um”. “Concerts, Collective Security, and the Future of Europe”. In *International Security*, vol. 16, n. 1, verão 1991.

O sistema de balança de poder que emergiu da Paz de Westphalia consagrou a realidade da soberania dos Estados em um sistema descentralizado⁴². Como a maioria das tentativas posteriores de promover estabilidade internacional, a ordem de Westphalia emergiu da falência de uma ordem anterior – a medieval – que levava a um conflito amplo e destrutivo: a Guerra dos 30 anos⁴³. Seu objetivo era pouco ambicioso: não se buscava, àquela altura, o estabelecimento de uma estrutura universal; mais modestamente, tentava-se limitar a possibilidade de que estados europeus viessem a dominar seus pares⁴⁴. O sistema beneficiou-se da crescente capacidade dos recém-formados Estados soberanos de assegurar suas fronteiras, bem como do fato de ter-se consolidado uma Europa formada por unidades de poder mais ou menos equivalente (Prússia, França, o Império dos Habsburgo, Suécia, Boêmia e Dinamarca), todas com interesse na manutenção do sistema⁴⁵.

A natureza descentralizada da ordem de Westphalia – formada por entidades soberanas e legalmente iguais ante seus pares – e o fato de não haver qualquer autoridade externa ou superior aos Estados independentes forneceria o substrato ideológico para o surgimento do multilateralismo, três séculos mais tarde. Fonseca Jr. recorda que o multilateralismo contemporâneo sustenta-se ideologicamente na igualdade jurídica dos Estados⁴⁶. Seria, nesse sentido, uma “oferta” do sistema interestatal. Ao mesmo tempo, as estruturas multilaterais nunca deixaram de ser condicionadas pela distribuição internacional de poder – o caso mais emblemático seria a posição dos cinco membros permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas e o direito de veto que detêm. A ONU seria, assim, simultaneamente realista e grotiana, sustentando-se entre as

⁴² Com o fim do Papado e do Imperador do Sacro Império Romano como fontes da lei e da ordem.

⁴³ Hemleben recorda que os trabalhos de William Penn, John Bellers e do Abade Saint-Pierre foram produzidos em resposta ao expansionismo de Luís XIV; a Guerra da sucessão austríaca teria influenciado Rousseau e a Revolução Francesa, Kant.

⁴⁴ Os demais estados, como recorda Cassesse, viviam, em muitos aspectos, à margem da comunidade internacional. *The Current Legal Regulation of the Use of Force*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1986, p. 39.

⁴⁵ Sobre a Paz de Westphalia, ver Guthrie, *The Later Thirty Years War: from the Battle of Wittstock to the Treaty of Westphalia*. Westport: Greenwood Press, 2003.

⁴⁶ Fonseca Jr., *O interesse e a regra. Ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 23.

contradições geradas pelo egoísmo nacional e o ideal de uma comunidade internacional regida pela lei⁴⁷.

Na análise de Henry Kissinger, a nova ordem que emergia na Europa baseava-se em dois conceitos interdependentes: razão de Estado e balanço de poder. A convicção de que o bem-estar do Estado justificaria qualquer ação teria substituído a aspiração por uma moralidade universal prevalecente na Idade Média. A balança de poder, por seu turno, resultaria do abandono da ideia de uma monarquia universal, em favor da crença de que Estados individuais, ao promoverem seus próprios interesses, contribuiriam para a segurança e o progresso de todos⁴⁸. Nessa espécie de “livre-mercado” político, seriam fundamentais a capacidade de avaliar as relações de poder e de ajustar-se constantemente a novas circunstâncias. Seria o mundo do Cardeal Richelieu⁴⁹, considerado por Kissinger o pai do moderno sistema estatal: o homem que transformou a razão de Estado no princípio orientador da política externa francesa⁵⁰. Ironicamente, o sistema europeu de balanço de poder voltou-se exatamente contra a poderosa França que Richelieu ajudara a construir. A preeminência da França e os impulsos expansionistas de Luís XIV levaram à formação da Grande Aliança, contra a qual o soberano francês esteve em conflito durante quase vinte e cinco anos, de 1688 a 1713⁵¹. O Tratado de Utrecht (1713) definiu a preservação da balança de poder como objetivo a ser conscientemente perseguido pela comunidade internacional⁵².

Quase dois séculos depois de Westphalia, o Congresso de Viena (1814) consolidou o princípio da balança de poder por meio do Concerto da Europa, que assegurou o mais longo período de paz experimentado pelo continente europeu em toda a sua história. Kissinger observa que o sistema teria funcionado bem, porque poder e justiça estavam em harmonia. Em sua opinião, uma ordem internacional que não seja percebida como justa pelos principais poderes será desafiada mais cedo ou mais tarde⁵³. Os vencedores das guerras napoleônicas

⁴⁷ *Idem, ibidem*, p.15.

⁴⁸ Kissinger, Henry. *Diplomacy*. Nova York: Simon and Schuster, 1994, p. 58.

⁴⁹ Armand Jean du Plessis de Richelieu foi Ministro-chefe de Luís XIII entre 1624 e 1642.

⁵⁰ Kissinger, Henry, *op. cit.*, p. 58.

⁵¹ A Grande Aliança reuniu, em diferentes momentos, a Áustria, a Bavária, Brandenburgo, a Inglaterra, o Sacro Império Romano, o Palatinato do Reno, Portugal, a Savoia, a Saxônia, a Espanha, a Suécia e as Províncias Unidas.

⁵² Bull, *op. cit.*, p. 35.

⁵³ Kissinger, *op. cit.*, p. 79.

(Áustria, Prússia, Rússia e Reino Unido) lograram neutralizar e mais tarde, incorporar a poderosa França ao sistema. Tratava-se, na verdade, de um clube restrito aos principais países europeus – um “Concerto de Grandes Potências”, nas palavras de Inis Claude Jr. – responsáveis pela manutenção da paz na Europa. Em sua base, no entanto, já se podia entrever o conceito de solidariedade entre iguais, ainda que restrito a um pequeno número de estados. A Europa deixava de ser apenas uma categoria geográfica, ganhando *status* de comunidade política⁵⁴.

É interessante o fato de cinco países poderosos terem optado por modelar seu comportamento e moderar suas demandas em favor de uma aposta coletiva no modelo de concerto. Ruggie avalia que ameaças concretas – inicialmente as ambições imperialistas de Napoleão e mais tarde o desafio colocado pela França revolucionária ao princípio dinástico – teriam levado as potências europeias a concluírem que a coordenação entre elas seria a melhor maneira de assegurar o “repouso” da Europa⁵⁵. Destaca, como exemplo de ação coletiva dos cinco grandes, a “Questão Oriental”, ou o problema da transição pacífica do Império Otomano, que se desmantelava, para um conjunto de Estados independentes⁵⁶. Para que o sistema funcionasse, cada Estado precisava estar convencido de que sacrifícios no presente levariam a retornos de longo prazo, e acreditar que os outros integrantes não renunciariam aos compromissos assumidos. O modelo do concerto reuniria, na visão de Jervis, as quatro condições necessárias para o estabelecimento de um regime de segurança: (i) que as grandes potências desejem estabelecer o regime; (ii) que os atores acreditem que todos atribuem o mesmo valor à segurança e à cooperação mútuas; (iii) que nenhum dos atores considere que sua segurança será maximizada por meio de expansão territorial; e (iv) que a guerra e a busca individual por segurança sejam avaliadas como custosas⁵⁷.

O Concerto da Europa tinha como principal método de trabalho reuniões diplomáticas⁵⁸. O temário abrangente desses encontros ofereceu

⁵⁴ Claude Jr. *op. cit.*, pp. 21 e 22.

⁵⁵ “Repose of Europe” era o termo preferido pelos cinco.

⁵⁶ Ruggie, John (ed.) *Multilateralism Matters. The theory and praxis of an institutional form*. Nova York: Columbia University Press, 1993, pp. 18-19.

⁵⁷ Jervis, Robert. “Security regimes”, in *International Organizations*, vol. 36, n. 2 (Primavera, 1982), pp. 357-378.

⁵⁸ Ao longo do século XIX, registraram-se cerca de trinta reuniões, entre as quais o Congresso de Paris, em 1856, os Congressos de Berlim, de 1878 e 1884-85, e as Conferências de Londres, de 1871 e 1912-3.

aos estados europeus do século XIX os rudimentos de um parlamento internacional, que tratava de problemas variados por meio da ação coletiva. Mais importante, contudo, era o fato de o Concerto estar baseado na noção da indivisibilidade da paz entre seus membros e na obrigação coletiva de responder a atos de agressão⁵⁹. Talvez por isso, muitos estudiosos das organizações internacionais considerem os cem anos entre o Congresso de Viena e o início da Primeira Guerra Mundial como período de preparação para o estabelecimento de verdadeiras organizações internacionais⁶⁰.

Merece breve referência o sistema de Haia, desenvolvido nas duas conferências internacionais de paz, realizadas em 1899 e 1907. Em primeiro lugar, por ter ampliado as fronteiras da diplomacia para além da Europa – número recorde de quarenta e quatro países, inclusive a maioria dos latino-americanos, participou da Segunda Conferência de Paz da Haia. O sistema contribuiu, assim, para que países menores passassem a ser considerados atores internacionais. Na opinião de Claude Jr., se a era do Concerto da Europa foi o período por excelência da hegemonia dos grandes poderes, as Conferências de Haia marcaram o início da emergência dos pequenos estados⁶¹. Outra característica relevante do sistema de Haia era estarem as conferências dissociadas da solução de conflitos específicos; buscava-se, mais do que isso, o estabelecimento de princípios gerais para a manutenção da paz. Ao mesmo tempo, foram criadas agências que deveriam estar permanentemente à disposição dos Estados. A maior contribuição das Conferências de Haia seria, na visão de Claude Jr., a identificação de problemas instrumentais básicos na constituição de organizações internacionais.

No final do século XIX, estavam reunidas as condições necessárias para a emergência de organizações internacionais tais como as conhecemos hoje. De um lado, a existência de unidades políticas independentes, relacionando-se entre si. De outro, a consciência dos problemas criados pela coexistência entre Estados, e a crença de que poderiam ser resolvidos de maneira coletiva.

⁵⁹ Ruggie, John. *Constructing the world polity. Essays on International Institutionalization*. London: Routledge, 1998, p. 115.

⁶⁰ Inis Claude Jr., Gerard Mangone, entre outros.

⁶¹ Claude Jr, *op. cit.*, p. 25.

1.b. A Liga das Nações

A criação da Liga das Nações, “um dos principais surtos de criatividade no desenvolvimento histórico das organizações internacionais”, nas palavras de Inis Claude Jr., marcou o fim de quase quatrocentos anos de diplomacia europeia baseada no equilíbrio entre poderes⁶². O Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, um dos grandes inspiradores da Liga, considerava o sistema europeu de balança de poder, juntamente com a negativa liderança alemã, uma das principais causas da Primeira Guerra Mundial. Como alternativa ao que qualificava de “sistema de rivalidades organizadas”, Wilson defendia que a lei universal, e não o equilíbrio de poderes, deveria ser o fundamento da ordem internacional; e que a arbitragem, e não a força, deveria ser o método preferido para a resolução de disputas internacionais.

Já em seu primeiro discurso sobre o Estado da União, em 1913, o presidente Wilson fez referência a uma “comunidade de interesses entre as nações, antecipando uma era de paz e boa vontade⁶³”. A ideia de uma “liga de nações”, articulada com diferentes graus de complexidade ao longo de mais de quatro séculos, entrava finalmente no mundo da política real⁶⁴. E o fazia pelas mãos de um presidente que acreditava que os Estados Unidos deveriam exercer papel global – na direção contrária à corrente isolacionista, sempre muito presente na política norte-americana. O último dos famosos Quatorze Pontos de Wilson sugeria o estabelecimento de uma associação geral de nações, com o objetivo de oferecer garantias mútuas de independência política e integridade territorial a estados, pequenos ou grandes⁶⁵. As ideias do Presidente norte-americano inspiraram fortemente o Pacto da Liga das Nações que, no entanto, não deixou de ser resultado de um compromisso político entre os vencedores da Primeira Guerra Mundial⁶⁶. Independentemente de seus resultados e das limitações de seu processo decisório, a Liga das Nações tem seu lugar na história como a primeira organização internacional multifuncional de escopo universal.

⁶² Claude Jr., *op. cit.*, p. 37.

⁶³ Pronunciado em 2/12/1913 e disponível na página www.everything2.com.

⁶⁴ Hemleben, *op. cit.*, p. 179.

⁶⁵ Discurso pronunciado perante o Congresso em 18/1/1918, disponível na página www.yale.edu.

⁶⁶ Por insistência de Wilson, o Pacto da Liga tornou-se parte integrante do Tratado de Versalhes.

São conhecidas as deficiências da Liga no que se refere à exigência de unanimidade e à ausência de um processo de tomada de decisão centralizado – como seria o Conselho de Segurança nas futuras Nações Unidas – que, na prática, conferiam direito de veto a todos os membros da organização. Holsti recorda que o processo decisório da Liga, por consenso, derivava da visão otimista dos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido a respeito da natureza dos conflitos internacionais, bem como de sua preocupação com os direitos de soberania⁶⁷. A não ratificação norte-americana – assim como a menos comentada exclusão da União Soviética – também tiveram consequências negativas para a recém-criada organização. Mas talvez o maior problema enfrentado pela Liga tenha sido o descompasso entre sua natureza baseada na conciliação e na mediação e o contexto de instabilidade política e econômica em que teve de operar. Desse ponto de vista, a Liga seria simplesmente prematura ou inadequada ao ambiente do pós-Primeira Guerra Mundial.

Novamente, o Tratado de Versalhes refletia a visão de mundo da coalizão vencedora da Primeira Guerra Mundial. A função da Liga seria legitimar e estabilizar um arranjo particular baseado na vitória. Isso se refletia, de um lado, na prevalência das posições dos aliados; e de outro, na oposição da Alemanha à nova organização. O armistício também previa transferências territoriais e outros tipos de reparação financeira que acabaram levando a nova e mais violenta contestação do *status quo* apenas duas décadas mais tarde. Em suma, o pacto fundador da Liga das Nações não conseguiu superar a realidade de ser parte de um tratado de paz – circunstância que os redatores de Carta de São Francisco buscariam evitar.

Isso não quer dizer que a Liga das Nações tenha sido um completo fracasso. De trinta e nove disputas internacionais ocorridas entre 1920 e 1939, quatorze foram levadas à Liga. Seis delas puderam ser resolvidas por meio de mediação e conciliação⁶⁸. Na análise crítica de Lorenz, contudo,

⁶⁷ Os franceses e países menores defendiam decisões por maioria. Holsti, Kalevi J. *Peace and war: armed conflicts and international order, 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 201.

⁶⁸ A invasão da Albânia pela Iugoslávia, em 1921; incidentes de fronteira entre a Grécia e a Bulgária, em 1925, e entre a Colômbia e o Peru, em 1932; a invasão da ilha grega de Corfu por forças italianas, em 1923; a disputa entre a Suécia e a Finlândia pelas Ilhas Aland; e a disputa de fronteira entre a Turquia e o Iraque, ainda sob mandato britânico.

todos os sucessos da Liga compartilhariam três características: (i) as partes envolvidas na disputa eram fracas, suscetíveis a pressões econômicas das grandes potências, ou mal preparadas para uma confrontação militar; (ii) as relações entre as principais potências ainda eram suficientemente boas para permitir o exercício da conciliação; e (iii) nenhum dos conflitos exigiu o recurso à força⁶⁹.

O sistema mostraria sua fragilidade cerca de uma década depois de sua criação, quando a Liga das Nações foi incapaz de reagir à invasão da Manchúria pelo Exército Imperial Japonês, em 1931 – em flagrante violação dos princípios estabelecidos em 1919. Pode-se considerar esse episódio o primeiro movimento da sequência de eventos que culminaria na Segunda Guerra Mundial. Seguiu-se a invasão da Etiópia pela Itália, em 1935, violação ainda mais grave, por tratar-se de um Estado membro da organização. O historiador britânico Paul Kennedy qualifica a resposta da Liga de “patética”, e recorda o argumento segundo o qual organizações internacionais só funcionam efetivamente quando os grandes poderes, movidos por seus próprios interesses, concordam em agir coletivamente⁷⁰. O golpe de misericórdia foi a reocupação da Renânia pela Alemanha, em 1936. Gelson Fonseca Jr. avalia que a Liga teria funcionado mais como casa de debates do que como instrumento para a promoção da paz⁷¹.

No período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, o mundo não parecia muito diferente daquele imaginado por Thomas Hobbes. Forças militares ignoravam fronteiras e Estados atuavam movidos por seus interesses nacionais. Os esforços de um grupo de idealistas que haviam levado à constituição do primeiro parlamento da humanidade (“*parliament of man*”, na expressão do poema de Tennyson, um dos preferidos do Presidente Wilson) haviam fracassado. E mesmo assim, outro presidente norte-americano de tendência internacionalista promoveria a ideia de um sistema mais amplo e permanente de segurança⁷².

⁶⁹ Lorenz, Joseph P. *Peace, Power and the United Nations. A security system for the twenty-first century*. Boulder: Westview Press, 1999, p. 20.

⁷⁰ Kennedy, Paul. *The Parliament of Man*. Nova York: Random House, 2006, p. 21.

⁷¹ Fonseca Jr., Gelson. *A ONU: o interesse e a regra*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2008.

⁷² Carta Atlântica, assinada por Roosevelt e Churchill em agosto de 1941. Disponível na página www.usinfo.state.gov.

1.c. As Nações Unidas

O momento em que as Nações Unidas foram concebidas teve profunda influência na natureza da organização⁷³. As negociações a respeito da nova instituição foram realizadas sob o espectro da Segunda Guerra Mundial, conflito de natureza ampla e violência inigualável até então. Como em ocasiões anteriores, a nascente organização refletia a visão de mundo dos vencedores – mais especificamente dos Estados Unidos e do Presidente Franklin Delano Roosevelt. A ordem que emergiu ao final da Segunda Guerra Mundial foi, em grande parte, produto da inspiração norte-americana e embora o Presidente Roosevelt já tivesse falecido quando a Carta de São Francisco foi adotada, o trigésimo-segundo Presidente dos Estados Unidos pode ser considerado o pai das Nações Unidas, da mesma maneira que Woodrow Wilson simboliza os ideais da Liga das Nações.

O Presidente Roosevelt acreditava firmemente que os Estados Unidos não deveriam adotar uma postura isolacionista ao final da guerra. Para FDR, o retorno a uma “fortaleza América”, como acontecera ao final da Primeira Guerra Mundial, teria como consequência a mesma “paz que não era paz⁷⁴”. Ao mesmo tempo, desejava cooptar a União Soviética, acreditando que a melhor maneira de assegurar a ordem internacional no pós-guerra era tendo Moscou como um de seus membros mais preeminentes. Tratar-se-ia, na análise de John Gaddis, de uma estratégia de “contenção pela integração⁷⁵”. As Nações Unidas seriam o instrumento que permitiria ao Presidente norte-americano atingir esses dois objetivos.

O sistema esboçado em Dumbarton Oaks, aperfeiçoado em Ialta e finalizado em São Francisco refletia duas realidades: em primeiro lugar, o incontestável domínio militar e econômico norte-americano; em segundo, o fato de os Estados Unidos terem realizado extenso trabalho preparatório – de cerca de três anos – sobre os contornos que deveria ter a organização⁷⁶.

⁷³ Schlesinger, *Act of Creation*. Boulder: Westview Press, 2003 oferece bom relato sobre a criação das Nações Unidas. Kennedy, *The Parliament of Man*. Nova York: Random House, 2006, e Meisler, *United Nations: the First Fifty Years*. Nova York: Atlantic Monthly Press, 1997, apresentam visões mais abrangentes da história da ONU.

⁷⁴ *On the State of the Union*, 11 de janeiro de 1943. Disponível na página www.millercenter.org.

⁷⁵ Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment*. Nova York: Oxford University Press, 1982, p. 9.

⁷⁶ Hurd relata que o conceito de veto, por exemplo, já existia em memorandos internos do Departamento de Estado desde 1943, e cita Notter, 1949, Hildebrand, 1990, e Luard, 1982, como fontes da informação de que a ideia havia aparecido em documentos informais do

A cuidadosa preparação norte-americana permitiu, inclusive, que o projeto levado a São Francisco contasse com apoio bipartidário no Congresso norte-americano – que havia faltado a Wilson, por ocasião das negociações da Liga das Nações⁷⁷.

Na visão de Roosevelt, os quatro vencedores da Segunda Guerra – Estados Unidos, Reino Unido, China e União Soviética – deveriam atuar como “policiais” para assegurar a paz e a segurança internacionais. Apesar de seu idealismo, entretanto, o Presidente Roosevelt acreditava que as Nações Unidas deveriam estar ancoradas em uma realidade de poder e não de benevolência ou em ideias utópicas⁷⁸. Na época, os quatro países compreendiam três quartos da população mundial e seus Produtos Internos Brutos combinados representavam mais de 70% do PIB global – apenas os Estados Unidos respondiam por mais de 40% da produção mundial⁷⁹. Essa circunstância explicaria não apenas a composição do Conselho de Segurança e a posição privilegiada dos quatro membros permanentes, aos quais mais tarde se juntaria a França, mas também o direito de veto que se autoatribuíram. Edward Luck recorda que Moscou e Londres teriam sido particularmente insistentes em relação à importância da unanimidade entre os quatro grandes em questões relativas à segurança. Temiam que a unidade forjada no combate a um inimigo comum se diluísse no confronto de ideologias radicalmente distintas.

A Carta das Nações Unidas concede lugar destacado à paz, objetivo ao qual todos os outros – inclusive o respeito à lei internacional e a promoção da justiça – deveriam estar subordinados⁸⁰. Depois de qualificar a guerra de “flagelo”, as cinquenta nações participantes da Conferência de São

Departamento antes disso. Hurd, Ian. *After anarchy. Legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 86.

⁷⁷ O Senado norte-americano ratificou a Carta das Nações Unidas em 28 de julho de 1945, por 89 votos a 2, com cinco abstenções. Os Estados Unidos foram o terceiro país a ratificar a Carta, depois de Nicarágua e El Salvador. O Presidente Truman teria afirmado que gostaria que os Estados Unidos fossem os primeiros a fazê-lo.

⁷⁸ Em entrevista ao *Saturday Evening Post*, citada por Luck, Edward C. *UN Security Council, practice and promise*. Nova York: Routledge, 2006, p. 11. A citação literal é “*power politics, not welfare politics or wishful thinking*”.

⁷⁹ Dados encontrados em Harrison, Mark. “The Economics of World War II: an Overview,” in Mark Harrison, (ed.), *The Economics of World War II: Six Great Powers in International Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 10.

⁸⁰ Cassesse, *op. cit.*, p. 66.

Francisco⁸¹, tornaram ilegal o uso da força militar pelos Estados. O recurso à força só seria autorizado em duas circunstâncias: o direito a autodefesa, previsto no Artigo 51 da Carta, ou por meio de autorização do Conselho de Segurança, segundo o Artigo 42 da Carta. A ilegalidade do uso da força em qualquer outra circunstância foi confirmada mais de uma vez pela Corte Internacional de Justiça⁸². Estudiosos convergem na interpretação de que a intenção dos negociadores de Dumbarton Oaks era assegurar que não houvesse fissuras no conjunto de medidas que garantia essa proibição. O Capítulo VII da Carta estabelece, com grande especificidade, as condições para o uso da força pelos Estados, e atribui ao Conselho de Segurança monopólio exclusivo sobre a autorização de ações coercitivas de natureza militar e não militar.

As ações previstas no Capítulo VII da Carta da ONU trabalham com dois enfoques distintos: o isolamento e a intervenção⁸³. O isolamento assume a forma das sanções previstas no Artigo 41 da Carta, que incluem a interrupção parcial ou completa das relações econômicas e das comunicações, até chegar ao rompimento das relações diplomáticas. Caso essas medidas não tenham sucesso, o Artigo 42 prevê o uso da força para manter ou restaurar a paz e a segurança internacional. Para Antonio Patriota, os instrumentos à disposição do Conselho de Segurança constituiriam “um espectro contínuo, que comporta desde medidas brandas de isolamento diplomático até intervenções militares de grande escala⁸⁴”. O sistema de segurança coletiva das Nações Unidas, portanto, possui natureza coercitiva; decisões do Conselho de Segurança podem ser implementadas pela força, caso necessário. Os idealizadores das Nações Unidas tinham bem presentes as deficiências da Liga da Nações nesse particular; frescos em suas memórias estavam os eventos da década de 30, em especial o fracasso da política de apaziguamento (*appeasement*), que havia ignorado a transição da Alemanha vencida de 1918 para a Alemanha invencível de 1939.

⁸¹ A Conferência de São Francisco reuniu todos os países que não eram inimigos dos aliados, nem colônias e que não se tinham aliado ao Eixo, como fora o caso da Argentina. Quatro países (Belarus, Ucrânia, Dinamarca e Argentina) juntaram-se ao grupo no decorrer dos trabalhos. A Polônia, que não participou da Conferência, foi autorizada a firmar a Carta como um dos 51 membros fundadores das Nações Unidas.

⁸² Casos do Canal de Corfu, em 1949, e da Nicarágua, em 1986.

⁸³ Patriota, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco/Funag, 1998.

⁸⁴ *Idem, ibidem*, p. 24.

Outra característica importante do sistema de segurança coletiva criado em 1945 é a existência de uma espécie de “diretório de superpoderes⁸⁵”, formado pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, cujo consentimento é imprescindível para qualquer decisão substantiva do Conselho de Segurança⁸⁶. A decisão de atribuir direito de veto a cinco países teve consequências importantes – a paralisia do Conselho durante a Guerra Fria, por exemplo. Houve também implicações no que se refere a procedimento, na medida em que se tornou prática comum os membros permanentes do Conselho negociarem primeiro entre si, relegando aos membros não permanentes do Conselho o papel de avaliar decisões tomadas no âmbito mais restrito dos cinco. Essa estratégia de negociação segundo modelo de “o mais influente primeiro⁸⁷” foi adotada desde o início das negociações que culminaram com a Carta das Nações Unidas. O país mais influente, no caso os Estados Unidos, preparou os documentos iniciais apresentados ao Reino Unido e à Rússia, e um pouco mais tarde à China⁸⁸. O próprio Presidente Roosevelt, ao dirigir-se ao Congresso norte-americano a respeito da Conferência de Ialta⁸⁹, informou que os procedimentos de votação no futuro Conselho de Segurança já tinham sido analisados pelo Reino Unido e pela União Soviética em Ialta⁹⁰, existindo consenso entre os três a respeito dos mesmos. Roosevelt defendeu o acordo como uma solução justa para um problema complicado e difícil – ressaltando não ser possível, naquele momento, revelar os termos do acordo⁹¹. Só depois de definidos os parâmetros centrais da nova organização foi convocada uma conferência com os demais Estados, aos quais foi apresentado um pacote relativamente fechado que continha alguns elementos inegociáveis, entre os quais

⁸⁵ Cassesse, *op. cit.*, p. 69.

⁸⁶ O Artigo 27.3 da Carta da ONU lê: “*Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members, including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.*”

⁸⁷ Sugerido por Odell, 2000, p.191-194.

⁸⁸ Os documentos foram apresentados à delegação chinesa em sessão separada, pois chineses e soviéticos não se sentavam à mesma mesa. Segundo relato de Hurd, 2007, os chineses pouco contribuíram para a estrutura da organização.

⁸⁹ A Conferência de Ialta foi realizada entre 4 e 11 de fevereiro de 1945. Roosevelt dirigiu-se ao Congresso norte-americano em 1 de março do mesmo ano.

⁹⁰ A China só participou de Dumbarton Oaks.

⁹¹ *Address to Congress on Yalta*. 1 de março de 1945. Disponível na página www.millercenter.org.

o direito de veto. Na visão de Gelson Fonseca Jr., a posição privilegiada dos membros permanentes do Conselho de Segurança tornaria as Nações Unidas um “parlamento imperfeito”⁹².

O fato de as grandes potências, em particular os Estados Unidos, se autoatribuírem um papel de relevo na ordem do pós-guerra pode ser considerado natural. A sóbria reflexão sobre a criação das Nações Unidas apresentada pela revista *Time*, em sua edição de 18 de junho de 1945⁹³, refletia a opinião, partilhada por muitos, de que a manutenção da paz dependeria quase que exclusivamente do acordo entre as cinco potências. A revista também considera que o direito de veto e o princípio da jurisdição doméstica limitariam o funcionamento do sistema de segurança coletiva. Segundo a *Time*, a Carta teria sido redigida para um mundo marcado por grandes concentrações de poder, temperado, de algum modo, por um pouco de razão⁹⁴. O próprio Secretário de Estado de Roosevelt, Edward R. Stettinius Jr., principal negociador norte-americano em Dumbarton Oaks e São Francisco, manifestou dúvidas em relação à capacidade da nascente organização:

*Será capaz de manter a paz? Isso dependerá da disposição com que as nações do mundo venham a apoiar a Carta [da ONU] e do peso que pretendam dar à organização. Não pudemos, em São Francisco, fazer mais do que estabelecer uma base constitucional para que o mundo possa viver em paz – se assim o desejar*⁹⁵.

Como bem observa Paul Kennedy, apesar de a Carta da ONU exigir o cumprimento de resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança, pouco poderia ser feito caso um Estado poderoso decidisse desafiar a organização e agir unilateralmente⁹⁶. Henry Kissinger recorda que a aplicação do princípio

⁹² Fonseca Jr. recorda que a condição de igualdade jurídica entre os Estados cria constrangimentos específicos, ao obrigar os que têm vantagens de poder a negociar, mesmo dispondo do direito de veto. Na verdade, situações de poder “de fora” não se transfeririam automaticamente “para dentro”.

⁹³ Oito dias antes da assinatura da Carta, em 26 de junho de 1945.

⁹⁴ “This is it”. *Time Magazine*, edição de 18/6/1945, disponível na página www.time.com. Segundo a revista, “It was a document produced by and designed for great concentrations of force, somewhat restrained by a great distrust of force”

⁹⁵ *Idem, ibidem*.

⁹⁶ Kennedy, *op. cit.*, p. 29.

de segurança coletiva jamais logrou reverter qualquer ato de agressão envolvendo uma das grandes potências⁹⁷. O papel decisivo da ONU na invasão anglo-francesa do Egito, em 1956, seria a exceção que confirma a regra. A ação unilateral norte-americana contra o Iraque, em março de 2003, por outro lado, deixou claro que as Nações Unidas não têm capacidade de impedir que uma grande potência vá à guerra, se assim o decidir.

Até mesmo grandes potências, contudo, tendem a avaliar o capital de legitimidade oferecido por uma organização como as Nações Unidas como benéfico. Se partirmos da premissa de que o objetivo dos idealizadores da ONU, ao conceber a organização, era estabelecer um pacto político entre si para manter a paz, fica mais fácil entender que mesmo grandes potências consideram importante, ainda que não essencial, obter legitimação internacional para suas ações belicosas⁹⁸. No caso da invasão do Iraque, em 2003, os Estados Unidos, apesar de, no final, terem optado por ação unilateral, buscaram obter no Conselho de Segurança a legitimidade internacional para suas ações, em função, inclusive, de demandas britânicas nesse sentido.

Chega a ser tristemente irônico que entre a assinatura da Carta das Nações Unidas, em 26 de junho de 1945, e sua entrada em vigor, a 24 de outubro do mesmo ano, duas bombas atômicas tenham marcado o início da era nuclear⁹⁹. Esses desenvolvimentos, aparentemente contraditórios, não deixam de ser indicativos da tensão permanente entre lei e força que marca as relações internacionais. De um lado, a evolução tecnológica permitia que, pela primeira vez na história, países tivessem poder de destruição potencialmente irrestrito; de outro, consagrava-se um conjunto de regras e princípios destinados a conter o uso da força pelos Estados.

A avaliação que se pode fazer do sistema de segurança coletiva desenhado em 1945 é mista. As Nações Unidas tiveram sucesso ao contribuir para o processo de reconciliação em El Salvador, para a retirada das tropas cubanas de Angola, na independência da Namíbia e na formação do Estado do Timor Leste. Mas falharam na ausência de resposta aos genocídios do Camboja e de Ruanda, ou no massacre de Srebrenica, na Bósnia-Herzegovina. Fonseca

⁹⁷ Kissinger, *op. cit.*, p. 249.

⁹⁸ Hurd, *op. cit.*, pp. 190-193.

⁹⁹ A data dos bombardeios, 6 e 9 de agosto de 1945, foi escolhida para forçar a rendição japonesa antes que a União Soviética entrasse na guerra do Pacífico, o que poderia fortalecer a posição dos soviéticos, em detrimento dos Estados Unidos.

Jr. sugere que a resposta a essa pergunta variará segundo a lente teórica que se use. Para realistas, as Nações Unidas seriam um instrumento de poder das grandes potências, que disfarçariam formas de hegemonia sob o manto da cooperação; para grocianos, a ONU constituiria expressão do potencial de sociabilidade na anarquia internacional; para os liberais solidaristas, enfim, a Organização representaria o embrião de formas de governabilidade internacional¹⁰⁰.

Não se pode negar, contudo, que a Carta das Nações Unidas constitui elemento chave da ordem internacional pós-1945. Sobre seus princípios e disposições construiu-se um repertório de declarações, procedimentos e ações que constituem o que de melhor o século XX nos terá legado. Apesar do congelamento do Conselho de Segurança durante o período da Guerra Fria, as Nações Unidas sem dúvida contribuíram para que o sistema multiestatal tenha funcionado razoavelmente bem por mais de 60 anos. Qualquer análise a respeito da ONU, entretanto, deve partir da premissa de que não pretende ser um governo mundial, e sim uma organização internacional de soberanias, a quem devem ser atribuídos, em última instância, seus sucessos e fracassos.

1.d. As Nações Unidas e o Brasil

A valorização do multilateralismo é tradicional na política externa brasileira. Talvez a explicação resida nas características do próprio Brasil: um país com dimensões continentais, linguisticamente unificado, sem problemas de fronteiras e vivendo em paz com seus vizinhos há mais de 135 anos. E, ao mesmo tempo, um país em desenvolvimento, sem excedentes de poder militar ou econômico. Nas palavras do Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, “membro fundador da Organização, o Brasil sempre atribuiu à ONU um papel central na formulação e na execução de sua política externa. A qualidade de Estado-membro ativo e plenamente participante da ONU tornou-se parte indissociável da personalidade internacional do Brasil¹⁰¹.” O alcance global da ação externa do Brasil também justificaria forte atuação multilateral. Seja por circunstâncias históricas (escravidão, grandes levas de imigração de diferentes continentes), seja por fatores conjunturais (crescente presença de

¹⁰⁰ Fonseca Jr., *op. cit.*, p. 22.

¹⁰¹ Seixas Corrêa, Luiz Felipe de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

brasileiros em diversos países do mundo, intercâmbio comercial cada vez mais diversificado), no Brasil republicano nunca prevaleceu uma tendência isolacionista. Ao contrário. Como recorda Seixas Corrêa, desde os tempos do Barão do Rio Branco, um dos vetores essenciais da política externa brasileira seria a ampliação da inserção internacional do Brasil, vista como fator de desenvolvimento econômico e social do País.

A experiência democrática recente está associada a um maior interesse do Governo brasileiro por uma atuação multilateral destacada. No Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, apenas um dos nove mandatos do Brasil como membro não permanente do Conselho ocorreu durante o regime militar, no biênio 1967/1968. A própria Constituição de 1988 revela uma concepção de mundo e de inserção externa que privilegia o multilateralismo. A grande maioria dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil, segundo o Artigo 4 da Carta, em particular a igualdade entre os Estados, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, baseiam-se em ideais ou valores que pressupõem um sistema multilateral forte e prestigiado¹⁰².

O Brasil também disporia do que Fonseca Jr. chama de capacidade multilateral, ou a posse de “instrumentos diplomáticos adequados ao jogo multilateral”. Seriam eles a existência de pessoal diplomático capaz de formular e negociar propostas; inteligência no uso da memória multilateral; recursos de conhecimento especializado, cada vez mais necessários; influência sobre secretariados de organismos internacionais; capacidade de gerar pressões de fora para dentro, por meio de ONGs ou movimentos sociais, por exemplo; e, principalmente, a disposição de participar, inclusive com recursos financeiros¹⁰³.

Durante a negociação da Carta das Nações Unidas, houve quem sustentasse que o peso do Brasil, bem como a tradição da diplomacia brasileira, poderiam oferecer uma contribuição significativa à organização. Cordell Hull, Secretário de Estado durante onze anos na administração do Presidente Franklin D. Roosevelt, internacionalista de tradição wilsoniana, recorda, em suas memórias, ter favorecido a incorporação do Brasil ao grupo de membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU:

¹⁰² Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1998.

¹⁰³ Fonseca Jr., *op.cit.*

Eu mesmo acreditava, naquela altura, que o tamanho do Brasil, a magnitude de sua população e de seus recursos, bem como a perspectiva de um futuro brilhante e a significativa contribuição que o país tinha oferecido às Nações Unidas justificariam que ingressasse no Conselho na condição de membro permanente. O Presidente Roosevelt partilhava essa opinião¹⁰⁴.

A atuação do Brasil na ONU ao longo dos últimos 61 anos comprova o interesse brasileiro em uma organização universal e democrática como as Nações Unidas. Juntamente com o Japão, o Brasil é o país que mais frequentemente ocupou um assento não permanente no Conselho de Segurança¹⁰⁵. O Brasil é também um importante contribuinte de tropas para operações de paz. Além de ter enviado um batalhão de infantaria para a primeira grande operação de paz da ONU, a UNEF-I (Suez, 1957-1967), o País já participou de mais de 30 operações de paz, cedendo aproximadamente 17 mil homens. Em 31 de dezembro de 2009, o Brasil era o décimo nono principal contribuinte de tropas das Nações Unidas, com 1344 homens na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, MINUSTAH, além de deter o comando militar da operação¹⁰⁶.

Pronunciamentos presidenciais recentes revelam um apoio constante ao multilateralismo e às Nações Unidas. Em discurso na abertura da Quadragésima Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1985, o Presidente José Sarney afirmou, a respeito das Nações Unidas: “O Brasil esteve no seu nascimento, está agora, estará no futuro para defender o espírito da organização¹⁰⁷”. Em novembro de 2001, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, que participava da abertura da Assembleia Geral pela primeira vez, referiu-se “à grandeza da missão das Nações Unidas”. Dirigindo-se ao Parlamento timorense, em julho de 2008, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva recordou que as Nações

¹⁰⁴ Hull, Cordell. *The memoirs of Cordell Hull*. Nova York: The MacMillan Company, 1948, p. 1678. Schlesinger, em *Act of Creation*, p. 49, também menciona a ideia de que o Brasil fosse incorporado ao Conselho de Segurança como o sexto membro permanente.

¹⁰⁵ Nos biênios 1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99 e 2003-04.

¹⁰⁶ Segundo dados do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO), disponíveis na página www.un.org.

¹⁰⁷ Discurso do Presidente Sarney na Assembleia Geral da ONU. Setembro 1985. In *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 28, julho-dezembro 1985, pp. 111-112.

Unidas haviam sido um dos alicerces na fundação do Estado timorense e agregou que “a cooperação internacional neste país (o Timor) nos mostra que não há substituto para o multilateralismo¹⁰⁸”. E em seu discurso de posse para o segundo mandato, em janeiro de 2007, o Presidente Lula afirmou: “Nossa política externa (...) foi marcada por uma clara opção pelo multilateralismo, necessário para lograr um mundo de paz e de solidariedade nas Nações¹⁰⁹”.

1.e. O Iraque e o desafio ao sistema de segurança coletiva

A invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 1990, é considerada um desafio clássico ao esquema de segurança global negociado em São Francisco. A ação iraquiana violou frontalmente um dos princípios fundamentais da Carta das Nações Unidas: a proibição do recurso à força contra a integridade territorial e a independência política de qualquer Estado, consignado no Artigo 2.4 da Carta. Seria o primeiro teste real do Conselho de Segurança depois do final da Guerra Fria. Livre das amarras do enfrentamento bipolar, esperava-se que o órgão, pela primeira vez em mais de 50 anos, pudesse atuar como verdadeiro garante da paz e da segurança internacional. Wallenstein e Johansson consideram o fim da Guerra Fria a experiência mais importante da história do Conselho de Segurança¹¹⁰. Para Antonio Patriota, no início da década de noventa, o Conselho de Segurança viveria um momento de vitalidade, que justificaria afirmações como a do então Secretário-Geral da ONU, Boutros Ghali, de que “estamos tentando construir o primeiro verdadeiro sistema de segurança coletiva¹¹¹”.

Grandes expectativas cercaram a ação do Conselho de Segurança no início da década de 90. Em análise sobre a resolução 687 (1991), Georges Lamazière alinha, entre os objetivos diplomáticos da reação articulada pelos Estados Unidos à invasão do Kuwait: (i) demonstrar que, no mundo pós-Guerra Fria, era possível uma ação unida da comunidade internacional, sob liderança norte-americana,

¹⁰⁸ Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante visita ao Parlamento do Timor Leste, disponível na página www.mre.gov.br.

¹⁰⁹ Disponível na página www.mre.gov.br.

¹¹⁰ Wallenstein, Peter e Johansson, Patrick. “Security Council decisions in perspective”. In Malone, David (ed.) *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*. Boulder: International Peace Academy, 2004, p. 17.

¹¹¹ Citado em Patriota, *op.cit.*, p. 8.

para responder a ameaças à paz e à segurança internacional; e (ii) legitimar a operação por meio do sistema de segurança coletiva previsto na Carta, o qual, por sua vez, legitimar-se-ia pela eficácia recuperada¹¹². A sequência de medidas contra o Iraque, que culminou com a autorização para o uso da força por coalizão liderada pelos Estados Unidos, respeitou os passos prescritos no Capítulo VII da Carta da ONU (“Ação com respeito a ameaças à paz, quebras da paz e atos de agressão”): desde a determinação da existência de ameaça à paz, segundo o Artigo 39, passando pela aplicação de sanções e outras medidas não envolvendo o uso da força previstas no Artigo 41, até a autorização para o uso da força ao abrigo do Artigo 42.

Haveria, na visão de Lamazière, um interesse sistêmico mais geral na reação à invasão do Kuwait. “Seria a preservação da ordem interestatal, através da reiteração enérgica e prática da proibição da aquisição de territórios pela força – que reúne duas questões centrais para o sistema internacional: a do não uso ou ameaça de uso da força e a da estabilidade das fronteiras¹¹³”. Segundo essa perspectiva, a Primeira Guerra do Golfo constituiria uma operação legitimadora da nova ordem internacional anunciada pelo Presidente George H. W. Bush em seu discurso sobre o Estado da União de 1991. Nas palavras do quadragésimo primeiro Presidente dos Estados Unidos: “O que está em jogo é mais do que um pequeno país; é uma grande ideia: uma nova ordem mundial na qual diversas nações sejam atraídas por um objetivo comum: atingir as aspirações universais da humanidade – paz e segurança, liberdade e o Estado de Direito¹¹⁴”. O então Representante Permanente dos Estados Unidos junto à ONU, Thomas Pickering¹¹⁵, afirmou que as estreitas consultas entre o Governo norte-americano e a ampla coalizão de países durante a Guerra do Golfo constituíam “um dividendo no qual podemos investir e acreditar à medida em que construímos a Nova Ordem Mundial a respeito da qual o Presidente falou com tanta eloquência”. Em sua visão, o elemento essencial dessa nova ordem seria uma parceria sem a qual não pode haver base duradoura para a paz e a prosperidade no mundo: a parceria entre o Estado de Direito e o uso responsável da força¹¹⁶.

¹¹² Lamazière, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão*. Brasília: Funag, 1998, p. 18.

¹¹³ Lamazière, *op. cit.*, p. 19.

¹¹⁴ *President George H. W. Bush's Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*. 29/1/1991, disponível na página www.c-span.org.

¹¹⁵ Thomas Pickering ocupou o cargo entre 1989 e 1992.

¹¹⁶ Projeto de História Oral, entrevista com Thomaz Pickering, 3 de abril de 2003, citado por Krasno, Jean & Sutterlin, James. *The United Nations and Iraq – defanging the viper*. London: Praeger, 2003.

A Primeira Guerra do Golfo acabaria por mostrar-se mais um caso à parte do que um divisor de águas na história das Nações Unidas. Ficaria evidente, como recorda Lamazière, a “inviabilidade de um envolvimento abrangente e eficaz das Nações Unidas na miríade de conflitos surgidos no pós-Guerra Fria¹¹⁷”. Tampouco se repetiriam as circunstâncias muito particulares que haviam levado ao rápido consenso no Conselho de Segurança e acabaram tornando a invasão do Kuwait pelo Iraque um caso único na história das Nações Unidas.

¹¹⁷ Lamazière, *op. cit.*, p. 145.



Capítulo 2 - A primeira Guerra do Golfo e suas consequências

*“This will not stand, this aggression against Kuwait.”
George. H. W. Bush, 5 de agosto de 1990¹¹⁸.*

Na madrugada do dia 2 de agosto de 1990, Saddam Hussein entrou para a história como um dos poucos governantes a desafiar frontalmente a Carta das Nações Unidas¹¹⁹. Ao invadir o vizinho Kuwait, também Estado membro da ONU, o Iraque tornava-se um caso paradigmático para a atuação do Conselho de Segurança sob o capítulo VII da Carta.

A audácia e os erros de cálculo de Saddam Hussein ao tomar a decisão de invadir um Estado soberano podem ser em parte explicados pela política das principais potências ocidentais, em particular os Estados Unidos, em relação ao Iraque ao longo dos anos 80. Longe de ser visto como ameaça, àquela altura Saddam Hussein era considerado pelo Governo norte-americano líder pragmático e moderado, com quem era possível dialogar. Em 1984, o Presidente Ronald Reagan restabeleceu relações diplomáticas com o

¹¹⁸ *Remarks and an exchange with reporters on the Iraqi invasion of Kuwait.* August 5, 1990, disponível na página www.margarettatcher.org.

¹¹⁹ Outros casos notórios são a invasão da Hungria por tropas soviéticas, em 1956; a invasão de Goa por forças indianas, em 1961; a ação da Tanzânia contra Uganda, em 1979; a intervenção norte-americana em Granada, em 1983, entre outros.

Iraque¹²⁰. Um ano antes, Reagan retirara o Iraque da lista de países que apoiam o terrorismo, depois que Saddam Hussein rompera relações com o terrorista palestino Abu Nidal. Ao assumir a presidência dos Estados Unidos, em 1989, George H. W. Bush deixou clara sua intenção de adotar a mesma linha de seu antecessor, afirmando que relações normais entre os Estados Unidos e o Iraque atendiam a interesses norte-americanos de longo prazo, e contribuiriam para promover estabilidade no Golfo Pérsico e no Oriente Médio – embora observasse ser necessário moderar o comportamento do Iraque e aumentar a influência norte-americana no país¹²¹.

O regime laico de Saddam Hussein era também um bastião da luta contra a revolução islâmica promovida pelo Irã – esse sim, o verdadeiro inimigo dos Estados Unidos na região desde a queda do Xá Reza Pahlevi, em 1979. De fato, a revolução iraniana havia eliminado um dos aliados-chave dos Estados Unidos em uma região estratégica para os interesses norte-americanos. O evento, qualificado de “sísmico” pelo professor britânico Mark Phythian, desmontava a política norte-americana dos “dois pilares” (Irã e Arábia Saudita), que deveriam preservar interesses vitais norte-americanos no Oriente Médio, depois da retirada britânica: o fluxo constante de petróleo a preços razoáveis e a contenção do comunismo¹²². Segundo essa perspectiva, a guerra contra o Irã constituiria um favor geopolítico do Iraque aos Estados Unidos, na medida em que o conflito atraía as atenções e os recursos do regime do Aiatolá Khomeini que, de outra forma, teria tempo para dedicar-se à disseminação do fundamentalismo islâmico pelo mundo¹²³.

Ao longo da década de 80, o Iraque tornou-se um importante parceiro comercial dos Estados Unidos, e chegou a ser o nono maior comprador de produtos agrícolas norte-americanos, alimentado por US\$ 5 bilhões em créditos concedidos pelas Administrações Reagan e George H. W. Bush. O comércio de armamentos era um fator central nas relações dos Estados Unidos com o regime de Saddam Hussein¹²⁴. Cordesman e Hasim estimam que, na década anterior à Primeira Guerra do Golfo, os gastos militares

¹²⁰ As relações tinham sido rompidas depois da guerra árabe-israelense de 1967.

¹²¹ Segundo a Diretiva Nacional de Segurança 26 (NSD-26), assinada pelo Presidente George H. W. Bush, dez meses depois de sua posse.

¹²² Phythian, Mark. *Arming Iraq*. Boston: Northeastern University Press, 1997.

¹²³ Nye, Jr., 1992, p. 7.

¹²⁴ Simons, Geoff. *Iraq. From Sumer to Saddam*. 2. ed. Nova York: St. Martin's Press, 1996, p. 328.

iraquianos chegaram a US\$ 180 bilhões, dos quais US\$ 80 bilhões seriam referentes a importações de armamentos, dos quais US\$ 10 bilhões exclusivamente para programas de armas de destruição em massa¹²⁵. O Iraque era também o quarto principal fornecedor de petróleo para os Estados Unidos¹²⁶. As importações de petróleo iraquiano eram tão importantes para a economia norte-americana, que, mesmo durante o período de sanções, os Estados Unidos continuaram entre os principais importadores de petróleo iraquiano, ainda que as transações tivessem de ser feitas por meio de intermediários.

Phythian considera a política dos países ocidentais – liderados pelos Estados Unidos – em relação ao Iraque durante os anos 80,

o maior fracasso de política externa do pós-1945, comparável à Guerra do Vietnã. Contribuiu para fortalecer um autocrata impiedoso; facilitou o genocídio de parcelas da população iraquiana; alimentou a guerra Irã-Iraque; custou a contribuintes norte-americanos, britânicos, franceses e de outras nacionalidades os milhões de dólares necessários para compensar empréstimos garantidos pelos governos que o Iraque não pagara; deixou o Iraque muito próximo à condição de poder nuclear; levou à invasão do Kuwait; e exigiu a mobilização de uma força multinacional para expelir o Iraque do Kuwait, a custos financeiros e humanos consideráveis, com o objetivo de recuperar um pouco do status quo regional que o armamento do Iraque destinava-se a assegurar, antes de mais nada¹²⁷.

¹²⁵ Cordesman, Anthony H. e Hasim, Ahmed S. *Iraq. Sanctions and beyond*. Boulder: Westview Press. 1997.

¹²⁶ Depois de Arábia Saudita, Venezuela e Nigéria, segundo dados do Departamento de Energia (www.eia.doe.gov).

¹²⁷ Phythian, *op. cit.*, p. xxvi. Poderia ser acrescentada à lista elaborada por Phythian a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, em março de 2003, cujos custos financeiros ultrapassavam US\$ 700 bilhões em fevereiro de 2010, e poderão superar um trilhão de dólares, segundo o economista Joseph Stiglitz. O número de soldados norte-americanos mortos até 6 de julho de 2010 foi, segundo o Departamento de Defesa, de 4.415; o de feridos está próximo a 32.000. Embora variem muito as estatísticas do número de iraquianos mortos em consequência da invasão norte-americana, estimam-se em mais de 100 mil as fatalidades civis diretamente associadas ao conflito até o final de 2008 (www.iraqbodycount.org). A publicação médica britânica *The Lancet* coloca esse número na casa dos 650 mil (ou 2.5% da população iraquiana), apenas nos primeiros 40 meses após a invasão. Ver. www.thelancet.com.

Durante a guerra Irã-Iraque, que ocupou a maior parte da década de 80, sucessivas administrações norte-americanas mantiveram uma política, no mínimo, benevolente em relação a Saddam Hussein. Segundo o relatório preparado pelo Instituto de Estudos Estratégicos do *US War College*, o apelo revolucionário de Khomeini constituía uma anátema tanto para Bagdá quanto para Washington; ambos queriam livrar-se do Aiatolá. Os Estados Unidos começaram, então, a ajudar ativamente o Iraque a atingir esse objetivo comum a ambos¹²⁸. Do ponto de vista norte-americano, uma derrota iraquiana na guerra contra o Irã era impensável. A posição dos Estados Unidos e de outras potências ocidentais, no entanto, era ambígua, e pode ser resumida na frase de Henry Kissinger: “pena que não pode haver dois vencedores¹²⁹”.

Apesar de ser difícil determinar quem venceu a guerra Irã-Iraque, o conflito foi desastroso para Saddam Hussein, que começara a década à frente de um dos mais prósperos Estados do Oriente Médio¹³⁰. Depois de quase dez anos de hostilidades, o Iraque encontrava-se à beira da ruína financeira, com uma dívida externa de US\$ 100 bilhões e danos à sua antes moderna infraestrutura estimados em US\$ 250 bilhões. É possível afirmar que a guerra contra o Irã foi o início do fim do regime de Saddam Hussein¹³¹. O Governo norte-americano teria provavelmente subestimado a extensão da derrocada financeira de Saddam Hussein após a guerra contra o Irã. Como reconhece o ex-Secretário de Estado James Baker, os Estados Unidos não contavam com uma inteligência confiável em relação ao Iraque, considerado por Baker “um quebra-cabeças envolvido em um mistério dentro de um enigma¹³²”. No início da administração George W. Bush, por exemplo, chegou-se a considerar o Iraque como um potencial aliado para reviver o moribundo Processo de Paz no Oriente Médio.

¹²⁸ Citado por Dixon, Norm: “How the US armed Saddam Hussein with Chemical Weapons”, *Green Left*, 28/9/2002, disponível na página www.greenleft.org.au.

¹²⁹ Citado por Everest, Larry. “1980-1988: helping both sides loose the war”. In *Press for Conversion!* N. 51, maio 2003. Disponível na página www.coat.ncf.ca.

¹³⁰ Em 1980, o Iraque era a trigésima segunda economia do mundo, com um PIB de US\$ 47 bilhões, comparável ao de países como Grécia e Argélia. Dez anos depois, em 1989, o PIB iraquiano era praticamente o mesmo, e o Iraque aparecia como a trigésima-sétima economia do mundo.

¹³¹ Anderson, Liam e Stansfield, Gareth. *The future of Iraq*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 83.

¹³² Baker III, James. *The politics of diplomacy. Revolution, war and peace, 1989-1992*. Nova York: G. P Putnam’s Sons. 1995, p. 268.

No mesmo período, as décadas de 70 e 80, o Brasil também fez uma opção preferencial pelo Iraque, país com que mantinha um relacionamento vigoroso, baseado em duas vertentes. Em primeiro lugar, o fornecimento de petróleo iraquiano a preços oficiais da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP) – 21 dólares – mesmo em tempos de crise, quando os preços no mercado livre internacional chegaram a atingir 48 dólares, no final de 1979. Para um país que dependia de importações de petróleo para suprir 90 % de suas necessidades internas, a parceria com o Iraque pode ser vista antes como circunstância imposta do que escolha deliberada.

A outra vertente do relacionamento bilateral era a importância do mercado iraquiano para exportações brasileiras de bens, em particular automóveis, e serviços de construção civil. O contrato para a construção da ferrovia Bagdá-Akashat, pela construtora Mendes Jr., por exemplo, foi, à época, o maior já firmado por uma empresa brasileira no exterior¹³³. Em 1977, o Iraque foi o terceiro parceiro comercial do Brasil, atrás apenas de Estados Unidos e Arábia Saudita. A importância do relacionamento comercial justificava, portanto, a estratégia sistemática de conquista do mercado iraquiano adotada pelo Governo brasileiro no período e contribuiria, inclusive, para explicar a posição do País na Primeira Guerra do Golfo. O governo Collor, como se recorda, limitou-se a declarações genéricas a respeito da importância de uma solução pacífica para o caso. Diferentemente da Argentina, o Brasil não enviou tropas para a coalizão liderada pelos Estados Unidos¹³⁴.

2.a. O prenúncio da invasão

É possível detectar sinais da disposição crescentemente belicosa do governo iraquiano já no início de 1990. Em fevereiro, a administração norte-americana teria tomado conhecimento das demandas iraquianas para que o Kuwait cedesse ao Iraque a estratégica Ilha de Bubyian, localizada em frente ao pequeno litoral iraquiano¹³⁵. Em 2 de abril, Saddam Hussein ameaçou

¹³³ Fares, Seme Taleb. “O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque”. *In* Revista Brasileira de Política Internacional, v. 50, n. 2, 2007, pp.129-145. Por ocasião da Primeira Guerra do Golfo, funcionários da empreiteira foram retidos no Iraque por ordem de Saddam Hussein, sendo necessárias gestões do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima para sua libertação.

¹³⁴ Alguns analistas atribuem a aparente indecisão brasileira à desorganização do processo de tomada de decisão.

¹³⁵ O Iraque possui apenas 57,6 quilômetros de costa.

publicamente Israel com suas armas químicas, prontas para “abrir fogo e destruir a metade de Israel¹³⁶”. O Kuwait era o principal alvo da beligerância de Saddam Hussein, entre outras razões por ser o foco da resistência, na OPEP, aos esforços iraquianos para aumentar o preço do barril de petróleo, que chegou a US\$ 11, em junho de 1990, depois de estar cotado a US\$ 35, em 1981¹³⁷. Cada dólar adicional no preço do barril de petróleo representava um acréscimo de quase US\$ 1 bilhão por ano na receita do regime iraquiano¹³⁸. Ao mesmo tempo, o Emirado exigia que Saddam Hussein pagasse dívidas contraídas durante a guerra Irã-Iraque, estimadas em US\$ 30 bilhões¹³⁹.

O ex-Secretário de Estado James Baker abre o capítulo de suas memórias em que fala da invasão do Kuwait recordando os ensinamentos de Clausewitz, para quem as guerras resultariam da combinação de probabilidades e possibilidades, de boa e má sorte – condições, em suma, em que o raciocínio estritamente lógico não teria qualquer papel¹⁴⁰. Estaria Baker procurando justificar a incapacidade norte-americana de antecipar o que aconteceria em agosto de 1990? A realidade é que, embora tivesse enviado sinais duros a Saddam Hussein durante o primeiro semestre daquele ano, o Executivo norte-americano acabou persuadido por seus aliados, em particular países árabes, a adotar tom mais conciliador em relação ao regime iraquiano. Uma delegação bipartidária de cinco senadores norte-americanos, igualmente, retornou de visita ao Iraque, em abril de 1990, declarando que Saddam era um líder com quem os Estados Unidos podiam cooperar¹⁴¹.

Mesmo nos dias finais de julho de 1990, quando o deslocamento de mais de cem mil soldados iraquianos para a fronteira com o Kuwait já havia sido detectado por satélites norte-americanos, líderes árabes como o

¹³⁶ Citado por Curtiss, Richard. “Who Caused the War in the Gulf? Five Versions of History”. In *Washington Report of Middle East Affairs*, março, 1991, p. 10.

¹³⁷ Diversos analistas coincidem quanto à dificuldade em se compararem preços de petróleo ao longo do tempo. Para os efeitos deste trabalho, interessam primordialmente os preços “conhecidos” do petróleo, ou seja, os dados provavelmente utilizados para os cálculos políticos dos atores envolvidos.

¹³⁸ Antes do embargo econômico, o Iraque exportava três milhões de barris de petróleo por dia.

¹³⁹ O Iraque devia outros US\$ 30 bilhões à Arábia Saudita.

¹⁴⁰ Carl von Clausewitz (1780-1831), soldado e historiador prusso, cuja obra mais conhecida é “A arte da guerra”. Baker, *op. cit.*, p. 260.

¹⁴¹ Integrada pelos Senadores Robert Dole (R-Kansas), James McClure (R-Idaho), Howard Metzenbaum (D-Ohio), Frank Murkowski (R-Arkansas) e Alan Simpson (R-Wyoming). Baker, *op. cit.* p. 269.

Presidente egípcio, Hosni Mubarak, e o Rei Hussein, da Jordânia, continuavam a assegurar que Saddam Hussein estava blefando e não invadiria o Kuwait¹⁴². Nos dias 28 e 30 de julho, o rei Hussein chegou a telefonar ao Presidente George H. W. Bush para reiterar que o Presidente iraquiano não recorreria à força. Até mesmo o governo de Israel duvidava da possibilidade de ação armada iraquiana. Um dia antes da invasão do Kuwait, o Secretário de Estado norte-americano James Baker também escutou palavras tranquilizadoras a respeito das intenções de Saddam Hussein de sua contraparte soviética, Edward Shevardnadze: “Não se preocupe. Nada vai acontecer¹⁴³”. A mensagem vinha de um dos principais aliados do Iraque durante a Guerra Fria; parecia, portanto, confiável.

A Embaixadora dos Estados Unidos em Bagdá naquele momento, April Glaspie, passou para a história como tendo sido iludida por Saddam Hussein. A versão de James Baker para o famoso encontro de Glaspie com Saddam, em 25 de julho de 1990, é de que a Embaixadora fora surpreendida com uma reunião não planejada com o Presidente iraquiano, que, segundo a própria Glaspie, jamais convocava embaixadores estrangeiros a seu palácio. Operando segundo instruções genéricas enviadas por Washington dias antes, Glaspie afirma ao líder iraquiano que os Estados Unidos não costumavam tomar posição em assuntos de fronteiras. “*Then, as now, we took no position on these Arab affairs*”, é a citação textual da Embaixadora, respondendo a observação do líder iraquiano sobre a fronteira entre o Iraque e o Kuwait¹⁴⁴. No telegrama em que relata o encontro com Saddam Hussein, desclassificado em 1999, Glaspie declara acreditar na afirmação de Saddam de que nada aconteceria antes da reunião com a delegação kuwaitiana, prevista para o dia 30 de julho, nem depois, “caso o Kuwait nos dê alguma alguma esperança”. A Embaixadora norte-americana desconsidera a longa lista de queixas

¹⁴² Kenneth Pollack, na época analista militar da CIA, recorda ter recebido informação de que cerca de 120.000 homens – quase a totalidade da Guarda Republicana iraquiana – e mais de mil tanques haviam sido detectados na fronteira com o Kuwait em meados de julho de 1990.

¹⁴³ Baker e Shevardnadze estavam reunidos em Irkutsk, no Lago Baikal, na Sibéria, para pescaria e troca de impressões sobre controles de armamentos, redução de forças convencionais na Europa e conflitos no Afeganistão e no Camboja. O Iraque não estava na agenda do encontro.

¹⁴⁴ A fronteira entre o Iraque e o Kuwait vinha sendo objeto de controvérsia entre os dois países desde a independência do Iraque, em 1932. Ver, a respeito, *The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict, 1990-1996*. Nova York: United Nations Department of Information, 1996.

apresentadas pelo Presidente iraquiano e avalia, equivocadamente, que Saddam necessitava de uma boa relação com os Estados Unidos por motivos geopolíticos, principalmente para fazer face a Israel e ao Irã, seus arqui-inimigos. Glaspie transmite o telegrama ao Departamento de Estado sob o índice “Mensagem de amizade de Saddam ao Presidente Bush¹⁴⁵”.

O que pode parecer, *ex post facto*, erro de avaliação diplomática, deve ser entendido antes como reflexo da indefinição da política norte-americana em relação ao Iraque no início dos anos 90. Naquele momento, o Iraque não ocupava lugar proeminente na agenda externa dos Estados Unidos, absorvidos com a gigantesca tarefa de administrar o final do comunismo e a mudança nas relações estratégicas Leste-Oeste. Isso explicaria declarações ambíguas como as da porta-voz do Departamento de Estado, Margaret Tutwiler, de que os Estados Unidos não possuíam tratado de defesa ou qualquer compromisso de segurança com o Kuwait – posição que Glaspie repetiria ao líder iraquiano. Os Estados Unidos, de fato, não mantinham com o Kuwait relações particularmente amistosas. Talvez por causa do grande contingente de palestinos em seu território, o Emirado sempre adotara uma posição antiamericana no conflito árabe-israelense, e chegou a negar *agrément* para o Embaixador norte-americano Brandon Grove Jr., que fora Cônsul em Jerusalém. Além de manter relações diplomáticas com Moscou, o Kuwait era também importador de armamentos soviéticos¹⁴⁶.

A opinião prevalecente na imprensa norte-americana, naquele momento, era a de que os Estados Unidos não recorreriam ao uso da força para deter uma eventual invasão do Kuwait. Jornalistas influentes, entre os quais Fred Barnes, mais tarde Editor Executivo da revista neoconservadora *Weekly Standard*, consideravam insano pensar que o governo norte-americano enviaria tropas para liberar o diminuto Emirado. O comentarista ultraconservador Pat Buchanan, por sua vez, afirmava que os Estados Unidos nada poderiam fazer caso o Iraque invadisse o Kuwait. Tomadas em conjunto, as manifestações do governo e da imprensa norte-americana podem ter sido interpretadas por Saddam Hussein como uma autorização velada, ou, pelo menos, um compromisso de indiferença ante a ação militar iraquiana contra o Kuwait. Esse argumento não parece descabido quando se recorda o nível de

¹⁴⁵ A íntegra do telegrama encontra-se disponível na página <http://www.margarethatcher.org>.

¹⁴⁶ Sciolino, Eliane. *The Outlaw State: Saddam Hussein's Quest for Power and the Gulf Crisis*. Nova York: John Wiley and sons, 1991, p. 215.

isolamento em que vivia o líder iraquiano, bem como o alto grau de paranoia¹⁴⁷ de Saddam Hussein, para o qual muito contribuíra o ataque israelense contra o reator nuclear de Osirik, em 7 de junho de 1981, em operação conhecida como *Operation Opera*¹⁴⁸.

Um telefonema de última hora do Presidente George H. W. Bush a Saddam Hussein não aconteceu porque, quando a decisão de transmitir mensagem no mais alto nível para o líder iraquiano foi finalmente tomada, o Iraque já havia invadido o Kuwait. Nos pontos de conversação preparados para o Presidente norte-americano, é evidente a convicção de que a invasão ainda podia ser evitada. Segundo o documento, Bush deveria indicar a Saddam Hussein, depois de desculpar-se por estar ligando tão tarde: “Aprecio seus comentários à minha Embaixadora de que você não pretende recorrer à força para resolver sua presente disputa com o Kuwait¹⁴⁹”.

É válido especular a respeito de qual teria sido a reação norte-americana caso Saddam Hussein tivesse limitado a invasão do Kuwait à região de fronteira ou, mais precisamente, aos contestados – e ricos – campos de petróleo de Rumaila¹⁵⁰ ou às ilhas de Bubiyan e Al-Warba¹⁵¹. Desde que se tornara independente, em 1932, o Iraque considerava o pequeno país a sudeste de seu território uma herança indesejável do imperialismo. O Kuwait seria, da perspectiva iraquiana, um país artificialmente criado pelos britânicos, que

¹⁴⁷ Jerrold Post, psiquiatra da Universidade de Georgetown, utiliza o termo em relatório sobre o perfil psicológico de Saddam Hussein apresentado ao Congresso norte-americano depois da prisão do ex-presidente do Iraque.

¹⁴⁸ Joseph Cirincone considera o ataque israelense ao reator nuclear de Osirik um sucesso tático, mas um fracasso estratégico. De fato, embora o reator tenha sido destruído, “o que tornou nosso trabalho muito mais fácil na Operação Tempestade no Deserto” (nas palavras de Dick Cheney), o ataque teve o efeito de acelerar o programa nuclear iraquiano.

¹⁴⁹ “*Points to be made with President Saddam Hussein*”, disponível na página www.margareththatcher.org.

¹⁵⁰ Os campos de petróleo de Rumaila estendem-se de Basra, segunda maior cidade do Iraque, até a fronteira sul com o Kuwait. São o quinto maior campo individual do mundo e o mais produtivo do Iraque. Durante o conflito com o Irã, o Iraque interrompeu a produção de Rumaila durante seis anos – período em que o Kuwait, detentor da pequena parte sul do campo, abriu mais de quarenta novos poços de petróleo na região. Ao retomar a produção, no final dos anos 80, o Governo iraquiano notou uma perda de pressão nos referidos campos e apresentou um pedido de compensação no valor de US\$ 2,4 bilhões ao governo kuwaitiano. A recusa final do Kuwait ao pedido iraquiano ocorreu um dia antes de o Iraque iniciar a ação militar, ou seja, em 1 de agosto de 1990.

¹⁵¹ As ilhas de Bubiyan e Al-Warba situam-se na região de Umm Qasr, segundo maior porto iraquiano, e sempre foram objeto de controvérsia territorial entre os dois países.

limitava o acesso do Iraque às águas do Golfo Pérsico. Já em 1961, por ocasião da independência do Kuwait, Saddam Hussein deslocara pela primeira vez tropas para a região da fronteira, tendo sido dissuadido por forças britânicas posicionadas no Kuwait. Anos mais tarde, o Vice-Primeiro-Ministro Tariq Aziz¹⁵² revelaria que uma ação limitada à região de fronteira era efetivamente o plano original. A decisão de ocupar todo o território kuwaitiano teria sido tomada, no último minuto, pelo próprio Saddam Hussein¹⁵³.

2.b. A reação à invasão iraquiana

O governo norte-americano reagiu energicamente à invasão do Kuwait. No dia 5 de agosto de 1990, três dias depois da ação militar iraquiana, o Presidente George H. W. Bush declarou à imprensa: “Isso não vai ficar assim” (*This will not stand, this aggression against Kuwait*)¹⁵⁴. A mesma formulação seria repetida por seu filho, George W. Bush, onze anos mais tarde, em sua primeira declaração pública depois dos ataques de 11 de setembro de 2001: “*Terrorism against our nation will not stand.*” Como recorda o então Secretário de Estado James Baker, a liderança norte-americana fora ameaçada. Para toda uma geração de líderes formada à sombra de duas guerras mundiais, a própria ideia de uma *Pax Americana*, ou, na visão de Baker, a América como uma força criativa e construtiva de mudança estava sob ataque¹⁵⁵.

Tampouco escapava ao governo norte-americano o fato de Saddam Hussein estar a ponto de controlar as segundas maiores reservas de petróleo do mundo – o Iraque e o Kuwait, juntos, representam cerca de 16% das reservas globais do produto¹⁵⁶. Havia, finalmente, rumores de que a Arábia

¹⁵² O Vice-Primeiro-Ministro Tariq Aziz era uma das mais influentes autoridades iraquianas e a face internacional “suave e razoável” do regime de Saddam Hussein. Aziz está atualmente em uma prisão em Bagdá. Há informações de que sofreu um derrame e teria sido transferido para um hospital.

¹⁵³ Citado por Cockburn & Cockburn: *Out of the ashes*. Nova York: Harper Collins, 1999, p. 7.

¹⁵⁴ *Remarks and an exchange with reporters on the Iraqi invasion of Kuwait*, August 5, 1990. Disponível na página www.margaretthatcher.org.

¹⁵⁵ Baker, *op. cit.*, p. 276.

¹⁵⁶ Segundo dados da *British Petroleum*, o Iraque ocupa a quarta posição entre os países com maiores reservas de petróleo do mundo, com 115 bilhões de barris de reservas comprovadas; o Kuwait é o quinto, com 101 bilhões.

Saudita também estaria nos planos de Saddam Hussein – tropas iraquianas estavam bem posicionadas para incursão militar no país vizinho. O Secretário de Defesa norte-americano, Dick Cheney, foi imediatamente enviado a Riade para convencer o Rei Fahd a solicitar ajuda militar norte-americana para a defesa do reino¹⁵⁷. O soberano saudita concordou com a Operação Escudo do Deserto (*Desert Shield*) e 250.000 soldados norte-americanos foram deslocados para a Arábia Saudita. A ação retomava aspectos da doutrina formulada inicialmente pelo Presidente Jimmy Carter, em 1980, em reação à invasão do Afeganistão pela União Soviética, em 1979. Segundo a Doutrina Carter, qualquer tentativa, por poder externo, de ganhar controle sobre a região do Golfo Pérsico seria considerada um ataque a interesses vitais dos Estados Unidos, e deveria ser repelida por quaisquer meios, inclusive a força militar¹⁵⁸. Ao mesmo tempo, soldados norte-americanos “infiéis” eram colocados no território sagrado do Reino de Meca. Saddam Hussein reagiu com a anexação formal do Kuwait como a décima nona província iraquiana, em 8 de agosto de 1990, quatro dias depois da invasão – essa sim, uma medida extrema, algo jamais tentado, nem antes nem depois da Primeira Guerra do Golfo.

Havia, além disso, a ameaça constituída pelas armas de destruição em massa iraquianas. A comunidade internacional tinha pleno conhecimento de que o Iraque usara armas químicas contra curdos da localidade de Halabja, em março de 1988. Esse episódio, anos mais tarde citado por autoridades norte-americanas como prova da violência de Saddam Hussein, não causara, à época, maiores sobressaltos. Ao contrário: dois meses depois, o Conselho Empresarial EUA-Iraque realizou um simpósio sobre maneiras de aumentar o intercâmbio comercial com o Iraque¹⁵⁹. Segundo o *New York Times*, representantes do governo norte-americano teriam indicado não objetar ao uso do gás, por considerar que o Iraque estava lutando por sua própria sobrevivência¹⁶⁰. Era também de conhecimento público que o Iraque utilizara gás mostarda contra o Irã durante a guerra Irã-Iraque, fato confirmado pelo

¹⁵⁷ O Presidente Bush enviara prontamente 40.000 soldados para a fronteira da Arábia Saudita com o Iraque.

¹⁵⁸ A Doutrina foi apresentada pelo Presidente Jimmy Carter em seu pronunciamento sobre o Estado da União, em 23 de janeiro de 1980. Disponível na página do *Miller Center for Public Affairs* da Universidade de Virginia, www.millercenter.org.

¹⁵⁹ Simmons, Geoff, *op. cit.*, p.327.

¹⁶⁰ *New York Times*, edição de 18/8/2002.

próprio Secretário-Geral da ONU, “com um sentido de desalento e profunda tristeza¹⁶¹”. O Conselho de Segurança reagiu com a resolução 612 (1988), que condenou vigorosamente o uso de armas químicas, mas limitou-se a sugerir controles de exportação de produtos de uso dual para o Iraque.

Em sua análise sobre o envolvimento dos governos do Reino Unido, dos Estados Unidos e de outras potências ocidentais com o armamento do Iraque, Mark Phythian documenta extensamente a tolerância daqueles países ante o fato de empresas ocidentais estarem lucrando milhões de dólares com a venda de armas para o Iraque, inclusive para programas de armas químicas e biológicas¹⁶². Mais do que isso, segundo relatório do Senado norte-americano, empresas do país teriam recebido apoio do Departamento de Estado para essas transações comerciais¹⁶³. Entre 1985 e 1990, segundo o *New York Times*, o governo norte-americano aprovou 771 licenças de exportação, para o Iraque, de produtos de alta tecnologia, avaliados em US\$ 1,5 bilhão, dos quais 162 poderiam ter aplicação nuclear.¹⁶⁴ Entre 18 de julho e 1 de agosto de 1990, véspera da invasão do Kuwait, os Estados Unidos aprovaram quase US\$ 5 milhões em vendas de produtos de uso dual ao Iraque. Os compradores incluíam as empresas *Mimi*, mais tarde identificada como instalação para a produção de armas nucleares, químicas e biológicas, e a *Saad 16*, associada ao desenvolvimento dos programas de armamentos químicos e biológicos iraquianos¹⁶⁵. Os esforços da CIA para assegurar que o Iraque contasse com armas, munições e veículos para não perder a guerra contra o Irã – escândalo conhecido como *Iraqgate* – provocaram a ira até mesmo do colunista conservador William Safire, que considerou o episódio “singularmente horrendo”: um escândalo de abuso sistemático de poder por líderes equivocados de três nações democráticas [os Estados Unidos, o Reino Unido e a Itália] que promoviam secretamente, o armamento do ditador iraquiano¹⁶⁶.

¹⁶¹ S/19823, de 25 de abril de 1988.

¹⁶² Phythian, Mark. *op.cit.*, 1997.

¹⁶³ Relatório do Senado norte-americano citado por William Blum, “What The New York Times Left Out”, Counterpunch, 20 de agosto de 2002.

¹⁶⁴ Gelb, Leslie. “Foreign Affairs; cuddling Saddam”, *New York Times*, 9/7/1992.

¹⁶⁵ Hurd, Nathaniel 2000/2001, “U.S. diplomatic and commercial relations with Iraq 1980-2 August 1990”, disponível na página www.casi.org.uk.

¹⁶⁶ *New York Times*, 7/12/1992. Ver a respeito: *Sworn court declaration of former NSC official Howard Teicher, dated 1/31/95, regarding Iraqgate*.

Em seu livro de memórias, George H. W. Bush registra sua perplexidade ao tomar conhecimento da invasão do Kuwait por forças iraquianas¹⁶⁷. Recordava também sua decisão de buscar o envolvimento das Nações Unidas, embora estivesse preparado para agir unilateralmente¹⁶⁸. Havia quem defendesse, como a Primeira-Ministra britânica Margaret Thatcher, uma ação militar unilateral norte-americana amparada no Artigo 51 da Carta da ONU, que permite o uso da força em autodefesa. O próprio Secretário de Estado James Baker, líder do grupo que defendia a necessidade de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU a cada etapa da escalada de pressões, acreditava-se que uma autorização de ação militar unilateral norte-americana estava legalmente no âmbito das prerrogativas presidenciais. No outro extremo do espectro político, o Assessor de Segurança Nacional, Brent Scowcroft; Dick Cheney, então Secretário da Defesa; e seu vice, Paul Wolfowitz¹⁶⁹ defendiam que todas as opções, inclusive o uso da força, permanecessem sobre a mesa. À diferença do que ocorreria quase treze anos mais tarde, em 1990 prevaleceu a posição dos que favoreciam um acordo nas Nações Unidas.

Para James Baker, uma crise em região que reúne três continentes, três civilizações e três culturas teria implicações importantes não só para a estabilidade regional; havia também uma dimensão global, inclusive em termos de segurança econômica, que requeria o envolvimento das Nações Unidas. Baker recorda ter pensado na ONU, “quase que por definição¹⁷⁰”. No cálculo do Secretário de Estado entravam também a necessidade de partilhar com outros países os altos custos do conflito, estimados em US\$ 61 bilhões e a importância de se reunir apoio doméstico suficiente para enviar mais de 500 mil soldados norte-americanos para o Golfo Pérsico. A autorização do Congresso norte-americano para o uso da força contra o Iraque só seria conseguida quatro dias antes do início da ação militar, em 12 de janeiro de 1991¹⁷¹.

Em 3 de agosto de 1990, um dia depois da invasão do Kuwait, o Secretário de Estado norte-americano James Baker e o Ministro das Relações

¹⁶⁷ Sciolino, *op. cit.*, oferece bom relato de como as autoridades norte-americanas foram pegas de surpresa pela ação iraquiana. Pp. 211 a 213.

¹⁶⁸ Bush, George e Scowcroft, Brent. *A world transformed*. Nova York: Alfred Knopf, 1998.

¹⁶⁹ Os dois últimos destacados integrantes da corrente de pensamento neoconservador.

¹⁷⁰ Baker, *op. cit.* p. 278.

¹⁷¹ A votação foi relativamente apertada: 250 a 183 na Câmara e 52 a 47 no Senado. A lei número 102-1 foi sancionada pelo Presidente George H. W. Bush em 14/1/1991.

Exteriores da União Soviética, Edward Shevardnadze, emitiram comunicado conjunto conclamando a comunidade internacional a se unir aos dois países na aprovação de um embargo de armas contra o Iraque. A declaração foi feita no aeroporto Vnukovo II, perto de Moscou, para onde Baker se deslocara – interrompendo uma viagem à Mongólia – de modo a conferir maior peso político ao documento. Para o ex-Secretário de Estado, a declaração conjunta Estados Unidos-União Soviética representava o final da Guerra Fria (“Naquela noite de agosto, meio século após ter começado em ambiente de suspeita mútua e fervor ideológico, a Guerra Fria deu seu último suspiro em um terminal de aeroporto na periferia de Moscou¹⁷²”).

O alinhamento à posição norte-americana de exigir a reversão da agressão contra o Kuwait passou a ser defendido pelo Presidente Gorbachev e pelo Chanceler Shevardnadze. Esse posicionamento pró-ocidental, contudo, foi objeto de duras críticas por parte de integrantes do grupo arabista do governo soviético, liderada por Ievgueni Primakov, membro do Conselho Presidencial e Enviado Especial ao Iraque no período que antecedeu a Guerra do Golfo, e que buscou até o último momento, sem sucesso, uma saída política para Saddam Hussein. Strobe Talbott, Secretário de Estado Assistente durante a Administração Clinton, considera a decisão de Mikhail Gorbachev de unir-se ao Ocidente contra Saddam Hussein em 1990 “um caso exemplar de pensamento aberto¹⁷³”. A adesão soviética à posição norte-americana, no entanto, não foi totalmente gratuita. O Presidente George H. W. Bush concordou em estabelecer uma ligação entre a solução da crise provocada pela invasão do Kuwait e a questão palestina, como desejava o Presidente Gorbachev. A fim de manter a União Soviética na coalizão contra o Iraque, o Presidente George H. W. Bush reverteu quarenta e cinco anos da política norte-americana de manter a União Soviética fora do Oriente Médio.

A maioria das capitais árabes reagiu à ação iraquiana com perplexidade, mas em silêncio, ignorando os pedidos de ajuda do Kuwait. Ao mesmo tempo, os países da região sinalizavam ao governo norte-americano preferir que a diplomacia árabe tentasse resolver o problema. A Liga Árabe, no entanto, demorou dois dias para adotar resolução condenando a invasão do Kuwait – e, mesmo assim, sem o acordo de Jordânia, Líbia, Argélia, Sudão, Iêmen e Mauritânia. Tornou-se tristemente conhecida a posição do líder palestino

¹⁷² Baker, *op. cit.*, p. 16.

¹⁷³ Nye, Jr. 1992, p.12.

Yasser Arafat que, no dia seguinte à invasão do Kuwait, deslocou-se a Bagdá para oferecer apoio a Saddam Hussein. O líder curdo Jalal Talabani, que viria a tornar-se presidente do Iraque em maio de 2005, recorda haver recebido a notícia da invasão do Kuwait com certa satisfação, por considerar que aquele tinha sido o maior erro de Saddam Hussein, e poderia levá-lo ao túmulo¹⁷⁴.

A estratégia norte-americana para reverter a invasão do Kuwait foi definida pelo Conselho de Segurança Nacional, reunido em Camp David, em 4 de agosto de 1990. Os Estados Unidos utilizariam, inicialmente, instrumentos diplomáticos, aos quais se somaria pressão econômica, organizada, em grande medida, pelas Nações Unidas, chegando-se, finalmente, à ameaça do uso da força, consubstanciada no aumento gradual do número de tropas norte-americanas na região do Golfo¹⁷⁵. Para George H. W. Bush, havia quatro objetivos a serem atingidos: (i) a retirada imediata e incondicional das tropas iraquianas do Kuwait; (ii) a restauração de um governo legítimo no Kuwait¹⁷⁶; (iii) a restauração da estabilidade na região do Golfo; e (iv) a proteção de cidadãos norte-americanos.

2.c. A reação no Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança das Nações Unidas respondeu rapidamente à ação militar iraquiana. Horas depois da invasão do Kuwait, foi adotada, por 14 votos a zero (o Iêmen não participou da votação), a resolução 660 (1990), que determinava haver uma ruptura da paz e da segurança internacionais, e exigia que o Iraque voltasse a suas posições de 1 de agosto de 1990. Quatro dias depois, o Conselho aumentou a pressão, aprovando a resolução 661 (1990), que estabeleceu o embargo econômico sobre todo o comércio exterior iraquiano¹⁷⁷. O projeto foi aprovado por 13 votos a zero, com abstenções do Iêmen e de Cuba.

A pronta reação do Conselho de Segurança é emblemática do contexto particular em que se deu a invasão do Kuwait: o final da Guerra Fria. Em

¹⁷⁴ Citado por Sciolino, *op.cit.* p. 215. Saddam Hussein foi executado em dezembro de 2006.

¹⁷⁵ Baker, *op. cit.*, p. 277.

¹⁷⁶ Recorde-se que a família real kuwaitiana havia conseguido fugir para a Arábia Saudita, onde permanecia refugiada.

¹⁷⁷ Com exceção de medicamentos e alimentos, para fins humanitários.

agosto de 1990, a predominância militar e política dos Estados Unidos era incontestável. A derrocada do império soviético, a dissolução do Pacto de Varsóvia e a reunificação da Alemanha representaram mudança de gigantescas proporções no ambiente estratégico global. James Baker avalia que, sem o final da Guerra Fria, não teria sido possível reunir a coalizão internacional sem precedentes que possibilitara a Operação Tempestade no Deserto (*Desert Storm*¹⁷⁸). Na visão do ex-Assessor de Segurança Nacional de Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, a oportunidade para a prevalência dos Estados Unidos era maior do que em 1945, embora menos clara¹⁷⁹. Richard Haas, principal assessor para o Oriente Médio do Assessor de Segurança Nacional de George H. W. Bush, Brent Scowcroft, considera a invasão do Kuwait pelo Iraque, em 1990, o primeiro teste da era pós Guerra Fria¹⁸⁰. O próprio Presidente George H. W. Bush declarou que uma nova ordem mundial parecia estar em construção: talvez a ONU pudesse finalmente assumir o papel que lhe havia sido atribuído em 1945, com os Estados Unidos e a União Soviética atuando como parceiros em esquema global de segurança coletiva¹⁸¹.

Entre agosto e novembro de 1990, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou doze resoluções sobre a invasão do Kuwait¹⁸². Uma resolução do Conselho de Segurança autorizando o uso da força era extremamente importante para manter o apoio do Presidente Gorbachev, que, sob intensa pressão interna, vinha-se distanciando progressivamente do consenso logrado nos primeiros dias da crise. Afinal, tratava-se de ação militar – liderada pelos Estados Unidos – contra um dos mais tradicionais aliados da União Soviética no Oriente Médio.

Ao longo do mês de novembro, os Estados Unidos intensificaram esforços diplomáticos para lograr a aprovação de resolução do Conselho de Segurança autorizando o uso da força contra o Iraque. O Executivo norte-americano sabia que seria muito mais difícil, se não impossível, adotar uma resolução desse teor durante o mês de dezembro, quando o Iêmen, tradicional aliado do regime iraquiano, assumiria a presidência rotativa do Conselho de

¹⁷⁸ Baker, *op. cit.*, p. 277.

¹⁷⁹ Brzezinski, Zbigniew. *Second chance*. Nova York: Basic Books, 2007.

¹⁸⁰ Citado por Beschloss, Michael e Talbott, Strobe: *At the highest levels: the inside story of the end of the Cold War*. Boston: Back Bay Books, 1993, p. 249.

¹⁸¹ *Address before a Joint Session of the Congress about the Persian Gulf Crisis and the Federal Deficit*, 11 de setembro de 1990, disponível na página www.bushlibrary.tamu.edu.

¹⁸² Resoluções 660, 661, 662, 664, 665, 666, 667, 669, 670, 674, 677 e 678.

Segurança. James Baker reuniu-se pessoalmente com todas as suas contrapartes no Conselho para obter os nove votos necessários para a aprovação do projeto apresentado pelos EUA¹⁸³. O mais importante, do ponto de vista norte-americano, era assegurar que não houvesse veto soviético ou chinês¹⁸⁴.

A China foi o mais resistente entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. Como condição para votar a favor do projeto, os chineses desejavam visita de James Baker a Pequim, sinal de que as relações bilaterais já se teriam distendido depois dos episódios na Praça Tianamen, pouco mais de um ano antes. A França, que mais tarde (1995/6) dissociar-se-ia progressivamente do consenso anglo-americano a respeito de como lidar com Saddam Hussein, não podia, naquele momento, parecer menos dura que a União Soviética. Os membros não permanentes do Conselho adotaram a atitude tradicional de aquiescência passiva. Baker refere-se a membros de países menores como votos à disposição dos membros permanentes (“*votes up for grabs*”)¹⁸⁵.

O Presidente Gorbachev desejava inicialmente duas resoluções do Conselho de Segurança, com intervalo de seis semanas entre si, de modo a permitir novos esforços diplomáticos junto ao governo iraquiano. Por insistência do último presidente da União Soviética, foi introduzida uma “pausa de boa vontade” de sete semanas na resolução 678 (1990), que concedia ao Iraque prazo de 45 dias, até 15 de janeiro de 1991, para implementar todas as resoluções anteriores do Conselho de Segurança sobre a questão. O líder soviético tampouco concordava com referência explícita ao uso da força. A linguagem finalmente adotada, “*todos os meios necessários*” (*all necessary means*), passou a ser interpretada, nas Nações Unidas, como autorização implícita para o uso da força. A resolução 678 (1990) foi aprovada no dia 29 de novembro de 1990, com votos negativos de Cuba e do Iêmen e abstenção chinesa. Era apenas a segunda vez na história da ONU que o uso da força tinha sido autorizado para reverter um ato de agressão. Na primeira vez, no

¹⁸³ Em 1990, os membros não permanentes do Conselho de Segurança eram: Canadá, Colômbia, Costa do Marfim, Cuba, Etiópia, Finlândia, Iêmen, Malásia, Romênia e Zaire (hoje República do Congo).

¹⁸⁴ Segundo o artigo 27 da Carta da ONU, “*decisions of the Security Council on all other matters (not procedural) shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members*”.

¹⁸⁵ Baker, *op. cit.*, p. 281.

caso da Coreia, em 1950, a resolução só foi aprovada porque os soviéticos estavam boicotando temporariamente o Conselho de Segurança, e não exerceram seu direito de veto¹⁸⁶.

O ritmo frenético de atividade do Conselho de Segurança no segundo semestre de 1990 gerou entre defensores do multilateralismo um justificado clima de euforia. O respeitado ex-Subsecretário-Geral da ONU, Brian Urquhart, traduziu o sentimento prevalecente, afirmando tratar-se do primeiro exercício de segurança coletiva unânime desde os dias de Woodrow Wilson¹⁸⁷. Strobe Talbott concorda com a visão de que os aliados estariam unidos em torno do conceito de segurança coletiva, mas observa que a coalizão contra Saddam Hussein havia se formado, sobretudo, para defender o conceito de soberania nacional estabelecido há quatro séculos, quando a ideia de estado-nação emergira dos escombros do Sacro Império Romano¹⁸⁸.

Análise mais cuidadosa do período revela elementos contraditórios na promessa de uma nova ordem internacional feita pelo Presidente George H. W. Bush. A dura e rápida reação da comunidade internacional, capitaneada pelos Estados Unidos, não ocorreria novamente com tanta facilidade. Em primeiro lugar, a agressão ocorrera em região de grande importância estratégica para os Estados Unidos: segundo o Departamento de Energia norte-americano, o Golfo Pérsico¹⁸⁹ concentra 55% das reservas mundiais comprovadas de petróleo¹⁹⁰. Ainda em 1991, o Deputado democrata por Ohio, Louis Stokes, observou ironicamente que, se o Kuwait produzisse bananas, 400.000 soldados norte-americanos não estariam em seu território para protegê-lo¹⁹¹. Para estudiosos de relações internacionais como Joseph Nye Jr., a relutância dos Estados Unidos em intervirem a favor de comunidades xiitas e curdas que estavam sendo massacradas por Saddam Hussein¹⁹²

¹⁸⁶ A União Soviética boicotou as Nações Unidas entre janeiro e agosto de 1950, em protesto pelo fato de Taiwan estar ocupando o assento da China, em detrimento da recém-declarada República Popular da China.

¹⁸⁷ Citado por Meisler, Stanley. *Kofi Annan. A man of peace in a world of war*. Hoboken: John Wiley and Sons, 2007, p. 44.

¹⁸⁸ Nye, Jr., 1992, p. 21.

¹⁸⁹ Mais especificamente Arábia Saudita, Irã, Iraque, Barein, Catar, Emirados Árabes Unidos e Kuwait.

¹⁹⁰ Dados de junho de 2007, disponíveis na página www.eia.doe.gov.

¹⁹¹ Citado por Polk, William. *Understanding Iraq*. Nova York: Harper Collins, 2005, p. 149.

¹⁹² Em reação a movimentos insurgentes de comunidades xiitas no Sul (organizadas por militantes que viviam no Irã, por membros do Partido Dawa e por integrantes do Conselho Supremo para

acentuaria a impressão de que a ideia de “nova ordem” nada mais era do que “o velho sistema Westphaliano, com alguns retoques¹⁹³”.

Esforços de última hora foram feitos para evitar o recurso à força. As memórias de James Baker fornecem relato detalhado da intensa atividade diplomática em que o Secretário de Estado norte-americano se engajou entre a invasão do Kuwait e o início da Primeira Guerra do Golfo¹⁹⁴. Durante a pausa prevista pela resolução 678, James Baker visitou quinze países em busca de apoio, inclusive financeiro, para a ação armada contra o Iraque, em caso de fracasso das pressões diplomáticas. Manter Israel fora do conflito era outra das preocupações estratégicas centrais da diplomacia norte-americana naquele momento¹⁹⁵. O Presidente George H. W. Bush também determinara que fosse explorada a possibilidade de negociações diretas com o Iraque. No dia 9 de janeiro de 1991, o Secretário de Estado norte-americano manteve encontro de seis horas e quarenta e cinco minutos com o Vice-Primeiro-Ministro iraquiano, Tariq Aziz. Baker recorda não ter sido oferecida a Aziz qualquer latitude – o ponto de partida era o cumprimento, pelo Iraque, de todas as resoluções do Conselho de Segurança da ONU – e avalia a conversa como “totalmente improdutiva”. O Secretário de Estado afirma ter tido certeza de que a guerra seria inevitável pelo olhar de Tariq Aziz ao final do encontro – o Ministro iraquiano também deixara sobre a cadeira o envelope contendo uma carta que o Presidente George H. W. Bush dirigia a Saddam Hussein, da qual Baker era o portador.

O governo norte-americano já contava, àquela altura, com o “equivalente prático a uma declaração de guerra”, nas palavras do *Speaker* Tom Foley¹⁹⁶: a resolução do Senado que autorizava o uso das Forças Armadas norte-americanas, de acordo com a resolução 678, para obter do Iraque o

a Revolução Islâmica no Iraque, o SCIRI) e curdas no Norte (lideradas por dois partidos rivais, o Partido Democrata Curdo, o KDP, e a União Patriótica do Curdistão, a PUK), aproveitando-se da confusão que se seguiu à Primeira Guerra do Golfo.

¹⁹³ Nye, Jr. 1992, p. 287.

¹⁹⁴ Baker, *op. cit.*, pp. 280 a 410.

¹⁹⁵ Tariq Aziz avisara publicamente que o Iraque atacaria Israel em caso de ação armada – e, de fato, o Iraque lançou mísseis *Scud* contra diversas localidades israelenses.

¹⁹⁶ No sistema político norte-americano, a posição de *Speaker* corresponde ao cargo máximo da Câmara dos Deputados. As regras da instituição conferem a essa posição poderes extraordinários na condução do processo legislativo na Câmara.

comprimento das resoluções do Conselho de Segurança que determinavam a retirada das forças iraquianas do território do Kuwait¹⁹⁷.

2.d. A Operação Tempestade no Deserto

A Operação Tempestade no Deserto teve início em 16 de janeiro de 1991, com o bombardeio aéreo de Bagdá. A cidade de 3,5 milhões de habitantes, próspera capital de um país em desenvolvimento sentado sobre a quarta maior reserva de petróleo do mundo, foi duramente atingida – e o mundo assistiu ao bombardeio ao vivo, via CNN. A “mãe de todas as batalhas”, nas palavras de Saddam Hussein, colocava, de um lado, o Iraque, e de outro, a coalizão formada por mais de 30 países e 750 mil soldados¹⁹⁸. Parecia óbvio que Saddam Hussein subestimara a reação da comunidade internacional, capitaneada pelos Estados Unidos, apostando – incorretamente – que os líderes árabes não permitiriam forças estrangeiras em território sagrado do Islã.

Por mais intensos que tenham sido os bombardeios aéreos não fizeram Saddam Hussein reverter sua posição. Depois de 37 dias, tiveram início as ações terrestres; em menos de 72 horas, o Kuwait estava liberado. O cessar-fogo foi declarado em 28 de fevereiro de 1991, seis semanas após o início das hostilidades.

O resultado mais imediato da Primeira Guerra do Golfo foi a restauração do *status quo ante* territorial, com a retirada das tropas iraquianas do Kuwait. Outra circunstância, porém, teria consequências mais profundas e duradouras: Saddam Hussein continuava no poder e sua principal fonte de apoio militar – a temida Guarda Republicana – emergira do conflito praticamente intacta. Vários estudiosos consideram ter sido esse um dos principais erros de cálculo do general Norman Schwarzkopf, Comandante-em-chefe das forças norte-americanas durante a Primeira Guerra do Golfo 1991. É provável, contudo, que a decisão de não eliminar fisicamente o líder iraquiano tenha sido tomada tendo presente o risco de que o Iraque viesse a se fragmentar, o que teria

¹⁹⁷ *Joint Resolution to authorize the use of United States Armed Forces pursuant to United Nations Security Council Resolution 678.*

¹⁹⁸ 500.000 soldados norte-americanos e 250.000 de países membros da coalizão. Até mesmo os países árabes lograram reunir contingente de 10.000 soldados.

¹⁹⁹ Cockburn, Andrew e Cockburn, Patrick. *Out of the Ashes. The Resurrection of Saddam Hussein*. Nova York: Harper Collins Publishers, 1999.

consequências negativas importantes para a política de contenção do vizinho Irã. O fato aparentemente curioso de a resolução 687 (1991) não fazer qualquer referência às forças convencionais iraquianas poderia ser explicado pelo temor de que o Irã viesse a tirar proveito de um Iraque militarmente desguarnecido. Na visão de James Baker, uma eventual “libanização do Iraque” criaria um pesadelo geopolítico²⁰⁰. Martin Indyk evoca várias razões para esse resultado “menos que satisfatório”: (i) o temor de um “atoleiro” no Oriente Médio; (ii) o simbolismo histórico do retorno de tropas norte-americanas para casa; (iii) a inexistência do impulso imperialista de estabelecer uma *Pax Americana*; e (iv) o mais importante, o fato de os interesses norte-americanos de curto prazo – a redução do poder de Saddam Hussein e a retomada dos fluxos de petróleo – já terem sido atingidos²⁰¹.

James Baker admite, em suas memórias, ter tido dúvidas em relação à mudança de regime no Iraque. Retirar o líder iraquiano do poder não era objetivo mencionado nas resoluções do Conselho de Segurança da ONU, e transformaria a ação militar da coalizão de uma “guerra de libertação” em uma “guerra de conquista”. O Secretário de Estado também teria afirmado não desejar ver os Estados Unidos na posição de entrarem em Bagdá e não conseguirem sair²⁰². Fatores como o espectro de uma ocupação militar de duração indefinida para pacificar o Iraque e sustentar um novo governo, bem como a perspectiva de um quadro de guerrilha urbana – que seguramente resultaria em mais mortes de soldados norte-americanos do que a própria guerra – certamente contribuíram para a decisão do Presidente George H. W. Bush de não derrubar o regime de Saddam Hussein²⁰³.

O Embaixador Luiz Felipe Lampreia recorda que, em conversa com o quadragésimo primeiro presidente dos Estados Unidos, anos depois da Primeira Guerra do Golfo, perguntou ao ex-mandatário por que as tropas norte-americanas não haviam chegado a Bagdá em 1991. George H. W. Bush, que teria parecido surpreso com a pergunta, ofereceu uma longa explicação que incluía argumentos legais, como o mandato das resoluções do Conselho de Segurança, considerações estratégicas de que a maior parte

²⁰⁰ Baker, *op. cit.*, p. 435.

²⁰¹ Indyk foi duas vezes Embaixador dos Estados Unidos em Israel (1995-1997 e 2000-2001), além de ter sido o principal formulador da política de contenção dual do Irã e do Iraque. É hoje pesquisador na *Brookings Institution*.

²⁰² Citado por Beschloss e Talbott, *op. cit.*, p. 327.

²⁰³ Baker, *op. cit.*, p. 437.

das armas de destruição em massa iraquianas havia sido eliminada durante o conflito, a preocupação em evitar que tropas norte-americanas fossem vistas como exército de conquista e até mesmo o espectro de ocupação indefinida do território iraquiano²⁰⁴.

Ainda assim, a pergunta “por que não chegamos até Bagdá em 1991” deve assombrar as reflexões do ex-Presidente norte-americano e de seus assessores mais próximos até os dias de hoje. Em suas memórias sobre o período, o então Subsecretário de Defesa para Política, Douglas Feith, recorda que um estudo dos órgãos de inteligência norte-americanos realizado após a invasão do Iraque, em 2003, concluiu que sua sobrevivência na Primeira Guerra do Golfo, que Saddam interpretava como vitória na “mãe de todas as batalhas”, havia levado o líder iraquiano a acreditar que tinha mais poder do que na verdade possuía²⁰⁵.

2.e. As condições para o cessar-fogo

As condições para o cessar-fogo estabelecidas pelas resoluções 686 (1991), conhecida como a “resolução do cessar-fogo”, e 687 (1991) viriam a balizar as relações externas do Iraque durante toda a década seguinte. A resolução 687 é um documento tão complexo e abrangente – são 26 parágrafos preambulares e 34 operativos, divididos em oito seções – que passou a ser conhecida como “a mãe de todas as resoluções”. Resumidamente, as demandas feitas ao Iraque pela resolução 687 incluíam, além da destruição comprovada das armas de destruição em massa e de seus programas de produção, o respeito à inviolabilidade da fronteira com o Kuwait, a devolução de propriedades apreendidas pelo Iraque no Kuwait, a reparação dos danos causados, a repatriação de prisioneiros de guerra e a renúncia ao apoio a qualquer ato terrorista.

Em extensa análise sobre a resolução 687 (1991), Georges Lamazière observa que, ao abordar praticamente todos os aspectos do relacionamento do Iraque com a comunidade internacional, o texto se parece mais com um acordo de cessar-fogo – no caso, o Tratado de Versalhes – do que com outras resoluções do Conselho de Segurança²⁰⁶. Para Serge Sur, a resolução

²⁰⁴ Entrevista, 20 de dezembro de 2007.

²⁰⁵ Feith, Douglas J. *War and decision. Inside the Pentagon at the dawn of the war on terrorism*. Nova York: HarperCollins, 2008, pp. 185-186.

²⁰⁶ Lamazière, *op. cit.*, pp. 65 e 86-7.

submetia o Iraque a regime jurídico de exceção²⁰⁷. Antonio Patriota também enfatiza o caráter inédito da resolução, que avalia como “tentativa ambiciosa de disciplinar o comportamento futuro de um país²⁰⁸”. Para Krasno e Sutterlin,

a infâmia da captura do Kuaite pelo Iraque e a extensão da vulnerabilidade [iraquiana] na derrota haviam criado oportunidade, única na experiência do Conselho de Segurança, para impor um embargo total na posse, presente ou futura, pelo Iraque, de armas de destruição em massa e seus sistemas de lançamento. Pouca atenção foi dada à soberania iraquiana²⁰⁹...

A resolução 687 (1991) envolvia uma barganha fundamental: o levantamento das sanções só ocorreria quando o Conselho de Segurança pudesse comprovar a destruição de todas as armas de destruição em massa iraquianas, bem como o desmantelamento dos programas de produção de armamentos proscritos. O texto, na verdade, inverte a ordem dos passos previstos na Carta da ONU, pois a imposição de sanções aparece como passo posterior ao cumprimento, pelo Iraque, da exigência inicial de retirar-se do território do Kuwait, e não mais como meio para pressionar o Iraque a fazê-lo. Sintomático do pensamento dominante em Washington àquela altura, o que a resolução 687 exigia do Iraque era que tranquilizasse a comunidade internacional acerca de suas intenções pacíficas. Lamazière chama a atenção para o caráter “disciplinador” ou “normativo” da resolução 687, ao afirmar:

Um tratamento penal clássico implicaria, após interrompido o ato transgressivo – a ocupação do Kuaite – limitar-se o Conselho à imposição de um certo número de sanções e à reparação dos danos causados, medidas aliás igualmente previstas na resolução 687 (1991). Tudo o que relevasse da prevenção e da vigilância – que corresponde sobretudo à seção relativa a desarmamento – seria da ordem do caráter disciplinar no sentido foucaultiano e claramente inovador, para não dizer revolucionário, na ordem internacional²¹⁰.

²⁰⁷ Citado por Lamazière, *op. cit.*, p. 67.

²⁰⁸ Patriota, *op. cit.*, p. 38.

²⁰⁹ Krasno, Jean E. e Sutterlin, James S. *The United Nations and Iraq*. London: Praeger Publishers, 2003, p. 4.

²¹⁰ Lamazière, *op. cit.*, p.72 (versão digital).

A resolução 687 (1991) também se aventurou por territórios ainda não explorados pelo Conselho de Segurança, como a administração de um fundo de compensação para pagar por qualquer perda ou dano – inclusive ambiental e no que diz respeito a recursos naturais – ou ferimento a nacionais de terceiros países como resultado da invasão e ocupação do Kuwait²¹¹. Outro tema controvertido presente na resolução 687 é o reconhecimento das fronteiras entre os dois países, tais como determinadas pelas Minutas Acordadas entre o Iraque e o Kuwait em 1963²¹². A seção A da resolução 687, relativa a fronteiras, foi mencionada por Cuba, que votou contra o projeto, e por Iêmen e Equador, que se abstiveram, como uma das razões para não apoiarem o texto²¹³. Em sua explicação de voto, o Representante do Iêmen junto à ONU, Embaixador Abdulla al-Ahtal, acusou o projeto de exceder o mandato, as resoluções do Conselho de Segurança, e a própria Carta das Nações Unidas²¹⁴. Até mesmo a delegação norte-americana destacaria seu entendimento de que o Conselho de Segurança não dispõe de competência para determinar fronteiras.

O elemento mais complexo da resolução 687 (1991) é a seção C, que determina a destruição, sob supervisão internacional, de todas as armas de destruição em massa iraquianas, como condição para o levantamento das sanções²¹⁵. A linguagem forte e o caráter abrangente dos sete parágrafos que constituem a seção referente ao desarmamento iraquiano²¹⁶ refletem a profunda preocupação dos Estados Unidos com os programas de armas de destruição em massa do regime de Saddam Hussein. Thomas Pickering, na época Representante Permanente dos EUA junto à ONU, recorda que os Estados Unidos tinham uma oportunidade quase única de impor um programa completo para buscar, eliminar e, mais tarde, assegurar à comunidade internacional que

²¹¹ SCR 687 (1991), parágrafo 16.

²¹² *Agreed Minutes between the State of Kuwait and the Republic of Iraq regarding the restoration of friendly relations, recognition and related matters*. Ver parágrafo operativo 2 da resolução 687 (1991).

²¹³ O parágrafo operativo 3 da resolução 687 (1991) solicitava ao Secretário-Geral que tomasse providências, junto a Iraque e Kuwait, para demarcar a fronteira entre os dois países e informar o Conselho de Segurança no prazo de um mês.

²¹⁴ S/PV2981, 3 April, 1991, em Weller, M (ed.). *Iraq and Kuwait: the hostilities and their aftermath*. Cambridge: Grotius Publications Limited, 1993.

²¹⁵ A resolução 687 (1991) compreende nove seções, de A a I.

²¹⁶ Parágrafos 8 a 13 da resolução.

esse proliferador ou potencial proliferador [o Iraque], não representaria mais uma ameaça à paz e à segurança internacional²¹⁷.

Na visão da especialista Nina Tannenwald, tratava-se do esforço de desarmamento mais coercitivo da história das Nações Unidas²¹⁸. Georges Lamazière salienta que o Conselho de Segurança se autoatribuiu pleno controle sobre o desarmamento iraquiano, “cabendo-lhe aquilatar o grau de cumprimento e cooperação demonstrado pelo Iraque e, portanto, avaliar a oportunidade de levantar as sanções impostas pela resolução 687 (1991)”. O caráter “unilateral, discriminatório e coercitivo da resolução 687”, em sua opinião, provocaria, entre outras consequências, a erosão do consenso no Conselho de Segurança a respeito da manutenção das sanções²¹⁹.

A natureza sem precedentes do regime de desarmamento imposto ao Iraque revela-se, em primeiro lugar, pelo estabelecimento de uma Comissão Especial – a *United Nations Special Commission*, ou UNSCOM – subordinada diretamente ao Conselho de Segurança, e, portanto, sob influência direta dos cinco membros permanentes. Afastados do processo decisório estavam o Secretariado das Nações Unidas, que os norte-americanos consideravam excessivamente politizado, e o próprio Secretário-Geral da ONU, cuja única função seria apresentar o plano para a constituição da Comissão²²⁰. O plano apresentado pelo peruano Javier Pérez de Cuellar²²¹ referendava essa visão, concedendo ao Diretor-Executivo da UNSCOM independência quase total na execução de suas tarefas, e colocando-o, tecnicamente, fora do âmbito da autoridade do Secretário-Geral da ONU²²². A prerrogativa de tomar todas as decisões relativas ao processo de inspeções, considerada essencial por norte-americanos e britânicos, foi exercida com relativa cautela pelo primeiro Diretor-Executivo da UNSCOM, o Embaixador sueco Rolf Ekeus, diplomata com longa experiência em negociações de desarmamento e o preferido dos Estados Unidos para o cargo. Mas acabou

²¹⁷ Yale-UN Oral History, entrevista com Thomaz Pickering, 3 de abril de 2003, citado por Krasno, Jean & Sutterlin, *op. cit.*

²¹⁸ Tannenwald, Nina. “Debates over weapons of mass destruction”, in Price, Richard e Zacher, Mark (eds.). *The United Nations and Global Security*. Nova York: Palgrave, 2004, pp. 3-20.

²¹⁹ Lamazière, *op. cit.*, pp. 86 e 90.

²²⁰ SCR/687 (1991), parágrafo 9.

²²¹ Secretário-Geral das Nações Unidas entre 1982 e 1991.

²²² S/22508.

por tornar-se um problema nas mãos de seu sucessor, o Embaixador australiano Richard Butler²²³.

A independência da UNSCOM representava elemento central da visão norte-americana de como o processo de desarmamento do Iraque deveria ser conduzido. Todas as providências foram tomadas com o objetivo de conceder total autonomia à nova Comissão: até mesmo o financiamento das operações da UNSCOM era independente do orçamento regular das Nações Unidas, como forma de evitar qualquer tipo de pressão política. Os funcionários da Comissão tampouco pertenciam ao Secretariado da ONU: eram cedidos e pagos por governos, em bases individuais e voluntárias. O irlandês Dennis Halliday, Coordenador Humanitário das Nações Unidas no Iraque entre 1997 e 1998 e, depois de sua renúncia, um dos mais ferozes críticos do regime de sanções²²⁴, acusou a Comissão de ter-se tornado entidade independente das Nações Unidas, leal apenas a seus empregadores originais. A excessiva margem de manobra da UNSCOM e o estreito contato de seus Diretores-Executivos com o governo norte-americano levaram muitos a questionarem a própria legitimidade dos trabalhos da Comissão²²⁵.

A Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) só foi incluída na resolução 687 (1991) por insistência do Reino Unido e da França, já que a organização não contava com a plena confiança do Executivo norte-americano²²⁶. Contra a Agência, pesava o fato de não ter sido capaz de desvendar o programa nuclear clandestino iraquiano, mesmo com as inspeções previstas no Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), do qual o Iraque era signatário²²⁷. De fato, o Iraque se mostrara capaz de driblar as inspeções

²²³ Ver p. 66 adiante.

²²⁴ Em setembro de 1998, Halliday pediu demissão, por considerar as necessidades humanitárias do Iraque incompatíveis com a manutenção das sanções.

²²⁵ O Embaixador Thomas Pickering visitava frequentemente o escritório de Rolf Ekeus, no décimo terceiro andar do edifício do Secretariado da ONU, na Primeira Avenida; Richard Butler foi visto diversas vezes saindo da Missão dos EUA junto à ONU, localizada em frente ao edifício do Secretariado. Entrevistas.

²²⁶ Em suas memórias sobre o período, o ex-Diretor-Geral da Agência, Hans Blix, recorda como a então Representante Permanente dos EUA junto à ONU, Jeanne Kirkpatrick, criticara o regime de salvaguardas da AIEA, por ocasião do bombardeio do reator iraquiano de Osirik: “É certamente razoável levantar sérias dúvidas a respeito da eficácia do sistema de salvaguardas do TNP”, teria afirmado Kirkpatrick. Blix, Hans. *Disarming Iraq*. Nova York: Pantheon Books, 2004, p. 19.

²²⁷ O Iraque assinou o Tratado de Não Proliferação Nuclear em 1968 e o ratificou em 1969. Para maiores informações sobre o tratado, ver www.disarmament.un.org.

regulares da AIEA, baseadas exclusivamente no exame de instalações e material declarados²²⁸. A cultura de inspeções da Agência Atômica era, na realidade, muito diferente do modelo coercitivo e intrusivo previsto pela resolução 687. Ainda assim, a inclusão da AIEA no mecanismo de inspeções foi feita de maneira oblíqua, pois o parágrafo 13 da resolução 687 solicita a cooperação do Diretor da Agência e não da agência em si, deixando de fora os órgãos políticos da instituição. Para Lamazière, o “subterfúgio, ou casuísmo, de recorrer não à Agência, mas a seu Diretor-Geral, diminuiu assim radicalmente as possibilidades de controle de outros foros que não o restrito Conselho de Segurança²²⁹”.

O regime de desarmamento estabelecido pela resolução 687 incluía inspeções sem aviso prévio, procedimento extremamente intrusivo, que não encontrava precedente em outros acordos de controle de armamentos. Considerada por muitos especialistas impossível de implementar, essa modalidade de inspeções prevê que o país inspecionado ofereça acesso imediato a qualquer local indicado pelos inspetores – ao contrário do que acontece em regimes tradicionais de desarmamento, que determinam inspeções apenas em instalações declaradas.

Outra particularidade da resolução 687 (1991) era o fato de reconhecer que informações de inteligência fornecidas por terceiros países estavam sendo utilizadas como base para avaliações do Conselho de Segurança da ONU²³⁰. O cruzamento de informações entre os serviços secretos norte-americano, britânico e israelense foi denunciado pelo ex-inspetor norte-americano Scott Ritter em seu livro *Iraq Confidential*, o qual Ritter apresenta como “a história não contada da conspiração de inteligência para minar as Nações Unidas e depor Saddam Hussein²³¹”. Em publicação anterior, *Endgame*, escrito imediatamente depois de abandonar suas funções como um dos inspetores-chefe da UNSCOM por quase sete anos, Ritter já havia denunciado que a Comissão trabalhava em estreita coordenação com serviços de inteligência

²²⁸ O caso iraquiano foi uma das razões que levaram a AIEA a adotar, em 1997, o Protocolo Adicional, que expande a capacidade de monitoramento da Agência.

²²⁹ Lamazière, *op. cit.*, p. 82.

²³⁰ O parágrafo preambular 15 da resolução 687 (1991) lê: “*Concerned by the reports in the hands of Member States that Iraq has attempted to acquire materials for a nuclear-weapons programme contrary to its obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1, July, 1968.*”

²³¹ Ritter, Scott. *Iraq Confidential*. Nova York: Nation Books, 2005.

de diversos países para reunir e avaliar informações sensíveis²³². Conhecido como um dos inspetores mais duros da UNSCOM, Ritter passou a severo crítico da posição norte-americana em relação ao Iraque, por considerar inaceitável a interferência da CIA nas atividades da Comissão. O ex-inspetor foi ainda mais longe ao afirmar que a CIA, por meio da manipulação do trabalhos dos inspetores das Nações Unidas, e pela distorção de fatos a respeito dos programas de armas de destruição em massa iraquianos, alimentara a percepção de um Iraque “armado e desafiador²³³”.

Além da resolução 687 (1991), o arcabouço legal para as atividades da UNSCOM no Iraque compreendia as resoluções 707 (1991), que ampliava o mandato da Comissão e da AIEA em termos de acesso a locais e equipamentos; 715 (1991), que aprovava o plano de monitoramento contínuo de longo prazo (OMV)²³⁴; e 1051 (1996), que delineava o mecanismo de exportação/importação de itens de uso dual. A abrangência e a intrusividade do regime imposto ao Iraque tinham uma explicação: no início de 1991, acreditava-se que Saddam Hussein não sobreviveria à humilhação da derrota, combinada com o impacto negativo das sanções econômicas. Scott Ritter recorda ser de amplo conhecimento, no seio da UNSCOM, a existência de documento da CIA, preparado logo após a Guerra do Golfo, no qual a Agência estimava que Saddam Hussein não duraria mais de seis meses no poder sob sanções²³⁵. O regime de inspeções teria sido concebido antes para acelerar a queda do Presidente iraquiano do que para efetivamente confirmar o desarmamento do Iraque.

A resolução 687 (1991) foi saudada pelo Representante Permanente dos EUA junto à ONU, Thomas Pickering, como uma das propostas mais importantes já consideradas pelo Conselho de Segurança. Para Pickering, a resolução, “única e histórica”, responderia aos anseios da humanidade de que as Nações Unidas constituíssem instrumento para a promoção da paz e da liberdade²³⁶. Avaliação menos otimista foi apresentada por Georges Lamazière, para quem:

²³² Ritter, Scott. *End Game. Solving the Iraq Problem – once and for all*. Nova York: Simon & Schuster, 1999.

²³³ Ritter, 2005, p. 291.

²³⁴ Ver nota 20.

²³⁵ Ritter, 2005, p. 30.

²³⁶ S/PV.2981, 3 April, 1991.

*a nova ordem internacional não sobreviveu como ideia força ao curto período que nos separa do conflito do Golfo. Ficou evidente a inviabilidade de um envolvimento abrangente e eficaz das Nações Unidas na miríade de conflitos surgidos no pós-Guerra Fria ou anteriores a 1989. As demandas por governabilidade se mostraram maiores do que a capacidade de atendê-las. Da mesma forma como as superpotências antes dela, a organização universal passou a demonstrar claros sintomas de sobrecarga. Neste sentido, a operação ampla e ambiciosa lançada contra o Iraque permanece como um episódio isolado*²³⁷.

Apesar de sua herança ambígua, a resolução 687 (1991) permanece como referência entre as resoluções do Conselho de Segurança. Verdadeiro monumento jurídico, propõe-se e efetivamente disciplina o comportamento de um país durante quase uma década. A própria ambição de seus redatores, no entanto, tornou a resolução 687 modelo que dificilmente poderá ser repetido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

2. f. As inspeções de desarmamento

Já nas primeiras semanas de inspeção, ficou claro que a tarefa de desarmar o Iraque não seria fácil. Estimulado por ter logrado manter-se no poder e, ainda por cima, no controle da poderosa Guarda Republicana, Saddam Hussein determinou ousada política de ocultamento da realidade das armas de destruição em massa iraquianas. Autoridades iraquianas foram instruídas a revelar apenas alguns elementos dos programas de armamentos proscritos, retendo componentes considerados fundamentais pelos militares iraquianos: as armas biológicas e o agente químico conhecido como VX. Essa política de “concessões estratégicas” balizaria o comportamento iraquiano ao longo dos mais de dez anos em que o país esteve sob regime de sanções.

O Presidente iraquiano estava convencido de que a eficácia das inspeções da UNSCOM dependia primordialmente de dois fatores: a unidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança no apoio ao regime de sanções, e a determinação dos Estados Unidos de ir até as últimas consequências para obter o desarmamento iraquiano. Com o passar dos

²³⁷ Lamazière, *op. cit.*, p.145, versão digital.

anos, as posições dos cinco membros permanentes do Conselho foram-se distanciando, o que parecia confirmar a aposta do líder iraquiano. A França e, principalmente, a União Soviética – e depois a Rússia, a quem o governo iraquiano devia cerca de 16 bilhões de dólares – tinham forte interesse econômico no levantamento das sanções. A China mantinha uma postura de cuidadosa equidistância. O Iraque era cliente multibilionário para exportações chinesas; além disso, qualquer ataque à soberania iraquiana poderia servir de precedente para ação similar, por exemplo, na Coreia do Norte, que Pequim considerava em sua esfera de influência. Por outro lado, o Iraque não constituía interesse vital para os chineses, que, portanto, não tinham por que vetar resoluções sobre o tema no Conselho de Segurança. Apenas os Estados Unidos e o Reino Unido manter-se-iam unidos na confrontação com o regime de Saddam Hussein.

As inspeções da UNSCOM e do grupo AIEA no Iraque começaram em junho de 1991. Os resultados iniciais na área nuclear foram, nas palavras do ex-Diretor-Geral da Agência, Hans Blix, “espetaculares²³⁸”. Descobriu-se, por exemplo, que o Iraque estava enriquecendo urânio nas instalações de Tarmyia²³⁹. Apesar de signatário do Tratado de Não Proliferação Nuclear, e portanto, sujeito a inspeções regulares da AIEA, Saddam Hussein lograra ocultar da comunidade internacional o programa iraquiano de armas nucleares.

No caso da UNSCOM, as relações com autoridades iraquianas foram, desde o início, pouco amistosas²⁴⁰. Terá contribuído para isso a intenção declarada do governo norte-americano, já no imediato pós-Primeira Guerra do Golfo, de derrubar o presidente iraquiano. Em fevereiro de 1991, George H. W. Bush conclamou a população iraquiana a tomar o assunto em suas próprias mãos e forçar Saddam Hussein, “o ditador”, a renunciar²⁴¹. A CIA tentou mais de uma vez, sem sucesso, patrocinar ações que precipitassem o fim do regime iraquiano²⁴².

²³⁸ Blix, *op. cit.*, p. 23.

²³⁹ Localizada trinta quilômetros ao Norte de Bagdá, Tarmyia já havia sido identificada pelos serviços de inteligência norte-americanos como vinculada ao programa nuclear iraquiano. Por isso, a instalação foi severamente bombardeada durante a Primeira Guerra do Golfo.

²⁴⁰ Esses episódios são descritos em detalhe por Ritter, 1999 e 2005.

²⁴¹ Citado por Urquhart, Brian. “How not to fight a dictator”. In *New York Review of Books*, volume 46, número 8, maio 1999.

²⁴² Seja apoiando grupos de exilados iraquianos como o Conselho Nacional Iraquiano (INC), de Ahmed Chalabi, ou por meio de rebeldes curdos como Iwad Alawi.

A despeito das concessões estratégicas e da política de ocultamento implementada com determinação por Saddam Hussein, os cinco primeiros anos de inspeções levaram a grandes progressos no desarmamento iraquiano. Dois momentos podem ser considerados chave: a destruição unilateral de armamentos proscritos, no verão de 1991, e a defecção de Hussein Kamal, genro de Saddam Hussein e chefe da Comissão Militar Industrial iraquiana, em agosto de 1995.

Apesar de violar os dispositivos da resolução 687 (1991)²⁴³, o processo de destruição unilateral implementado pelo Governo iraquiano no verão de 1991 resultou na eliminação da maioria, embora não da totalidade, dos mísseis, munições e equipamentos para a produção de armamentos proscritos. O ex-inspetor Scott Ritter qualifica a destruição unilateral de “operação maciça de limpeza²⁴⁴”. A inexistência de documentos que comprovassem a quantidade e o tipo de materiais destruídos, contudo, deixaria a questão permanentemente em aberto²⁴⁵.

A defecção do genro de Saddam Hussein, Hussein Kamal, em agosto de 1995, levou à descoberta, em uma granja próxima a Bagdá (*Haider farm*, segundo os iraquianos, *Chicken farm*, para a imprensa e diplomatas ocidentais), dos arquivos do Comitê Militar Industrial, que a UNSCOM vinha buscando havia três anos²⁴⁶. Seriam, nas palavras de Ritter, “os últimos vestígios dos programas iraquianos de armamentos proscritos²⁴⁷”. Centenas de milhares de páginas de documentos forneceram à UNSCOM quadro detalhado dos programas de armas de destruição em massa do Iraque²⁴⁸. Entre as descobertas mais relevantes estavam a extensão do programa de armas biológicas e o fato de o Iraque ter efetivamente colocado agentes biológicos em armamentos, progresso até então

²⁴³ A resolução 687 (1991) determinava que o Iraque transferisse os armamentos proscritos à UNSCOM. A destruição das armas iraquianas deveria ser feita pela própria Comissão.

²⁴⁴ Ritter, 1999, p. 34.

²⁴⁵ A UNSCOM suspeitava, por exemplo, que o número de mísseis destruídos em 1991 fosse menor do que o declarado, e acreditava que o Iraque estivesse escondendo mísseis completos ou peças tecnologicamente mais complexas dos motores.

²⁴⁶ Em fevereiro de 1996, acreditando no perdão presidencial, Hussein Kamal retornaria ao Iraque, onde seria morto pela Guarda Republicana, em episódio ilustrativo dos métodos violentos do regime iraquiano.

²⁴⁷ Ritter, 2005, p. 111.

²⁴⁸ O próprio governo iraquiano entregou os documentos, como forma de antecipar o que Kamal poderia revelar a agentes norte-americanos que o entrevistavam em Amã.

desconhecido pelos inspetores da UNSCOM. Kamal fez outras revelações importantes aos analistas da CIA que o interrogaram em Amã, inclusive a de que todas as armas químicas e biológicas iraquianas haviam sido destruídas sob seu comando em 1991. A falta de evidências que comprovassem as declarações de Kamal fez com que essas informações – que, hoje sabemos, estavam próximas da realidade – fossem, na época, ignoradas. Os documentos da *Haider farm* constituíam evidência de que o Iraque estava ocultando da UNSCOM – e, por extensão, do Conselho de Segurança da ONU – o verdadeiro alcance de seus programas de armas de destruição em massa.

A partir de 1995, o tema do “ocultamento” das informações solicitadas pelo Conselho de Segurança começou a ganhar dimensão cada vez maior nas atividades da UNSCOM. Em aparente desvio de suas funções originais, a Comissão passaria a dedicar mais tempo desvendando o mecanismo de ocultamento do que buscando armamentos proscritos²⁴⁹. As inspeções da UNSCOM transformar-se-iam de simples atividades de verificação, destinadas a confirmar a veracidade das declarações iraquianas, a ações mais robustas, sem aviso prévio, cujo objetivo era desvendar elementos dos programas de produção de armas de destruição em massa. Cooperação e transparência passariam a ser determinantes nas relações entre o Iraque e o Conselho de Segurança – a simples destruição de armamentos proscritos e de seus programas de produção, como solicitado pela Resolução 687 (1991), não mais seria suficiente para o levantamento das sanções.

Controvérsia e conflito pareciam, assim, inerentes ao processo de inspeções. Como recorda Ritter, embora o mecanismo estabelecido pela resolução 687 se assemelhasse ao encontrado em tratados convencionais de controle de armamentos, baseados no princípio “confie, mas verifique” (*trust but verify*), havia uma diferença qualitativa: o desarmamento do Iraque ocorria no contexto de um acordo de cessar-fogo e constituía pré-condição para a suspensão do estado de guerra, segundo a resolução 687 (1991)²⁵⁰. Seja

²⁴⁹ O Diretor-Executivo da UNSCOM, Rolf Ekeus, criou a Unidade de Ocultamento (*Concealment Unit*). Chefiada pelo norte-americano Scott Ritter, a unidade tinha como objetivo desvendar a metodologia utilizada pelo Iraque para ocultar armas e programas proibidos, atividade que não encontrava respaldo legal na resolução 687.

²⁵⁰ Ritter, 1999, p. 32.

pelas condições draconianas impostas ao Iraque na área do desarmamento²⁵¹; seja em função do nível inédito de intrusividade das inspeções; ou ainda em consequência do estilo agressivo adotado pelos inspetores²⁵²; o fato é que foram registrados centenas de incidentes de maior ou menor gravidade envolvendo autoridades iraquianas e inspetores da UNSCOM.

Apesar dessas dificuldades, os resultados dos trabalhos da UNSCOM e da AIEA são dignos de nota. A própria Comissão reconheceu, em 1999, que mais armamentos proscritos haviam sido eliminados pelas inspeções do que durante toda a Guerra do Golfo. Segundo relatórios da Comissão, teriam sido destruídas 40.000 munições químicas, 690 toneladas de agentes químicos, 3.000 toneladas de precursores químicos, 48 mísseis *Scud*, um *supergun*²⁵³, além de instalações e equipamentos para a produção de armas biológicas²⁵⁴. O então Diretor-Geral da AIEA, Hans Blix, descreve assim os progressos alcançados na área nuclear²⁵⁵:

Muito cedo, a AIEA logrou assegurar a remoção, do Iraque, de todo o material fissil, que foi transportado para a Rússia. A Agência também supervisionou a destruição de grandes instalações que tinham sido usadas para os programas de armamentos iraquianos. A maior parte desses desenvolvimentos ocorreu antes do final de 1992. Nossos peritos nucleares foram capazes, gradualmente, de chegar a um entendimento completo do programa iraquiano e da infraestrutura que havia sido construída, bem como da maneira pela qual o Iraque tinha adquirido o conhecimento técnico necessário para o

²⁵¹ Em detalhada análise dos dispositivos da resolução 687 (1991), Lamazière afirma, por exemplo, que os prazos determinados para a destruição das armas eram “draconianos” e que a parte referente a mísseis era mais rigorosa do que no Regime de Controle de Tecnologia Missilística (MTCR – *Missile Technology Control Regime*). A maioria das obrigações impostas ao Iraque na área de desarmamento era, assim, mais severa e abrangente do que os regimes internacionais em vigor. Lamazière, *op. cit.*

²⁵² “*Rambo-like*” ou “*cowboys*” eram expressões comumente ouvidas nos corredores da ONU para se referir ao comportamento dos inspetores da UNSCOM.

²⁵³ O *supergun* é um canhão extremamente grande e poderoso, que Saddam Hussein desejava desenvolver. O presidente iraquiano estabeleceu o Projeto Babilônia para a produção desse tipo de armamento.

²⁵⁴ O balanço final dos trabalhos da UNSCOM encontra-se no documento S/1999/94.

²⁵⁵ O diplomata sueco Hans Blix dirigiu a AIEA entre 1981 e 1997.

*enriquecimento de urânio por meio de centrifugação, que se tornara o principal objetivo do regime*²⁵⁶.

Blix afirma não ser de seu conhecimento a descoberta de qualquer quantidade significativa de armas ou de material nuclear em território iraquiano. Em dezembro de 1995, a AIEA afirmou que o programa nuclear iraquiano havia sido destruído ou tornado inofensivo, embora ressaltasse que a capacitação e os recursos intelectuais do Iraque continuavam intactos. A conclusão do relatório semestral apresentado pela Agência, em cumprimento à resolução 687 (1991), não deixava dúvidas: “Não há qualquer evidência de que o Iraque retenha qualquer capacidade endógena de produzir material nuclear que possa ser utilizado em armamentos²⁵⁷”.

Hoje, não resta dúvida de que as inspeções conduzidas pela UNSCOM e pelo grupo AIEA, somadas às perdas diretamente decorrentes da Primeira Guerra do Golfo e ao resultado da destruição unilateral de 1991 resultaram na eliminação de praticamente todas as armas proscritas iraquianas, bem como de seus programas de produção²⁵⁸. Não houve, no entanto, avanço correspondente no regime de sanções. O próprio comportamento das autoridades iraquianas não facilitava progressos nesse sentido. As constantes manobras de ocultamento, os repetidos bloqueios de inspetores e a sequência de declarações “completas e finais” apresentadas pelo Iraque – todas repletas de lacunas, incongruências e imprecisões – impediam que se concluísse com grau de certeza satisfatório que o Iraque não mais possuía armas de destruição em massa. Obviamente, parte do problema é o grau de incerteza inerente a qualquer processo de verificação abrangente de desarmamento, ressalva feita pela AIEA em diversos relatórios.

2.g. A situação humanitária

Na outra ponta da barganha oferecida pela resolução 687 (1991) estava o regime de sanções qualificado pelo documentarista britânico John Pilger

²⁵⁶ Blix, *op. cit.*, p. 28.

²⁵⁷ S/1995/1003.

²⁵⁸ Ver relatório do *Iraq Survey Group* (ISG), de 30/9/2004, disponível na página www.globalsecurity.org. O ISG era o grupo formado por mais de 1.400 especialistas em desarmamento enviado pelos Estados Unidos ao Iraque depois da invasão de 2003, para buscar armas de destruição em massa.

como “o mais selvagem embargo econômico de nossos tempos²⁵⁹”. Em 6 de agosto de 1990, quatro dias depois da invasão do Kuwait, o Conselho de Segurança adotou, por treze votos a zero, com as abstenções de Cuba e do Iêmen, a resolução 661 (1990), que proibiu todas as exportações para o Iraque, bem como todas as importações de produtos iraquianos – basicamente petróleo e tâmaras²⁶⁰. Abrangendo todo o comércio exterior do Iraque, o embargo teve efeito devastador na economia iraquiana, quase que totalmente dependente de importações e exportações. Em 1997, sete anos depois da imposição de sanções, o PIB iraquiano correspondia a cerca de um quarto do que havia sido em 1989, e o Iraque caíra da trigésima sétima para a octogésima quarta posição no *ranking* mundial de economias²⁶¹.

As sanções foram inicialmente estabelecidas, como prevê o Artigo 41 da Carta da ONU, para forçar o Iraque a se retirar do Kuwait. Sabemos que, apesar de sua abrangência inédita na história das Nações Unidas, o embargo comercial por si só não foi suficiente para mudar o comportamento de Saddam Hussein, que só deixou o Kuwait pela força. James Baker argumenta que, embora o Iraque fosse o candidato perfeito para sanções econômicas – por tratar-se de um país geograficamente isolado e totalmente dependente de seu comércio exterior – era improvável que o embargo econômico levasse Saddam Hussein a retirar-se do Kuwait. Saddam era um líder autocrático, que não precisava prestar contas de seus atos; estava desesperado o suficiente para invadir um Estado soberano; e sabia que o tempo estava a seu favor, principalmente se soubesse manipular a opinião pública mundial com a grave situação humanitária de seu país²⁶².

Mesmo depois de se retirar do Kuwait, contudo, o Iraque continuou sob regime de sanções. O parágrafo operativo 21 da resolução 687 (1991) determinava que a suspensão das sanções fosse avaliada pelo Conselho, a cada sessenta dias, à luz das políticas e práticas do Governo iraquiano, inclusive

²⁵⁹ Pilger, John. “Collateral Damage”, in Arnove, Anthony (ed.). *Iraq under siege*. Cambridge: South End Press, 2002.

²⁶⁰ S/RES/661 (1990). As sanções determinadas pela resolução 661 (1990) proibiam qualquer transação econômica com o Iraque, exceto no que se refere a produtos médicos e, em circunstâncias humanitárias, alimentos.

²⁶¹ O embargo econômico só foi parcialmente levantado pela resolução 1483 (2003), adotada em maio de 2003, quando o Iraque já estava ocupado por forças norte-americanas. Ver parágrafo operativo 10 da resolução.

²⁶² Baker, *op. cit.*, p. 301.

a implementação de todas as resoluções relevantes do Conselho²⁶³. Não há, portanto, na resolução 687, uma definição clara das condições para o levantamento do embargo econômico. Qualquer decisão sobre o levantamento, a suspensão, ou mesmo o relaxamento do regime de sanções seria política, e dependeria do acordo dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança.

A situação humanitária do Iraque foi amenizada a partir de 1996, quando teve início o programa “Petróleo-por-Alimentos”. Nos termos do mecanismo estabelecido pela resolução 986 (1995), o Iraque podia exportar US\$ 2 bilhões em petróleo a cada seis meses²⁶⁴, os quais seriam destinados, entre outros objetivos, para a compra de alimentos e produtos de caráter humanitário²⁶⁵. Embora o programa tenha proporcionado alguma melhora na situação de nutrição e saúde da população iraquiana, diversas razões explicam por que não teve impacto decisivo na situação humanitária do Iraque como um todo.

Em primeiro lugar, a resolução 986 atribuía a responsabilidade pela distribuição dos suprimentos obtidos ao abrigo do programa ao governo iraquiano, o que tornava a população e, em especial, a classe média, cada vez mais dependente das autoridades, a quem precisava recorrer para as necessidades mais básicas²⁶⁶. Saddam Hussein passou a utilizar a dramática situação dos civis, em particular mulheres e crianças, como peça de propaganda contra o regime de sanções. Ao mesmo tempo, o líder iraquiano manipulava a distribuição dos produtos adquiridos por meio do mecanismo Petróleo-por-Alimentos em favor de grupos que o apoiavam. Outro efeito negativo do programa era permitir que Saddam passasse a dispor de uma parcela maior dos recursos que vinha obtendo por meio do comércio ilegal de petróleo, contrabandeado, por terra, pela fronteira com a Jordânia²⁶⁷.

²⁶³ S/RES/687 (1991), parágrafo operativo 21.

²⁶⁴ Valor posteriormente aumentado para US\$ 5.2 bilhões.

²⁶⁵ A resolução 986 (1995) prevê que os recursos obtidos pelo mecanismo também seriam utilizados para (i) complementar os recursos destinados ao Curdistão iraquiano; (ii) financiar os pagamentos do Fundo de Compensações (30%); (iii) financiar despesas administrativas da ONU no Iraque (2,2%); e (iv) financiar as atividades da UNSCOM (0.8%), entre outras finalidades.

²⁶⁶ Exceto na região do Curdistão iraquiano, onde a distribuição era feita por nove agências das Nações Unidas, entre as quais o Programa Mundial de Alimentos e a Organização Mundial da Saúde.

²⁶⁷ Para aqueles que visitaram o Iraque nesse período, o contrabando ilegal de petróleo era evidente na cor negra da estrada que liga o Iraque à Jordânia, no sentido Badgá-Amã.

Esses recursos, estimados em centenas de milhões de dólares, eram utilizados para reforçar o aparato de poder do regime, com atividades como o reequipamento da Guarda Revolucionária iraquiana.

Todos os produtos adquiridos no âmbito do programa Petróleo-por-Alimentos, além disso, tinham de ser aprovados pelo Comitê de Sanções estabelecido pela resolução 661 (1990), formado por representantes de todos os membros do Conselho de Segurança. As regras das Nações Unidas determinam que comitês de sanções operem por consenso, o que permitia que, sem grandes custos políticos, os representantes dos Estados Unidos e do Reino Unido pudessem bloquear produtos considerados de uso dual – entre os quais lápis preto (!), por exemplo. Em 1998, estimava-se que o valor dos produtos bloqueados pelos dois países superasse US\$ 1 bilhão. O programa Petróleo-por-Alimentos tampouco continha disposições relativas à recuperação econômica do Iraque, ou mesmo à reconstrução da infraestrutura civil iraquiana – elementos que o painel sobre a situação humanitária, anos mais tarde, consideraria essenciais para melhora significativa nos índices sociais iraquianos²⁶⁸.

Em 1998, após oito anos sob sanções, o Iraque era um país devastado. Em primeiro lugar, pelas severas perdas materiais e humanas decorrentes da operação Tempestade no Deserto. O relatório da missão enviada pelo Secretário-Geral da ONU para avaliar a situação humanitária no Iraque no imediato pós-Primeira Guerra do Golfo já havia chamado a atenção para o fato de o Iraque ter-se transformado “de um estado moderno em uma sociedade pré-industrial²⁶⁹”. O Subsecretário para Administração e Planejamento da ONU, Martti Ahtisaari, qualificou de “apocalípticos” os efeitos do conflito sobre a infraestrutura econômica do Iraque, país conhecido, até janeiro de 1991, como uma sociedade urbana e mecanizada²⁷⁰.

A situação deteriorara-se nos anos seguintes. A mortalidade infantil passou de 56 para cada 1000 nascimentos, nos anos 80, para 131 para cada 1000, na década de 90, uma das taxas mais altas do mundo. Em 1999, segundo o Fundo

²⁶⁸ Relatório do painel sobre a situação humanitária, documento S/1999/356, parágrafo 58.

²⁶⁹ *Report on humanitarian needs in Iraq in the immediate post-crisis environment by a mission to the area led by the Under-Secretary-General for Administration and Management*, 10-17 March 1991, S/22366. O USG para Administração e Planejamento era o ex-Presidente da Finlândia e vencedor do prêmio Nobel da Paz de 2008, Martti Ahtissari.

²⁷⁰ *Idem*, parágrafo 8, p. 5.

das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), mais de cinco mil crianças com menos de cinco anos de idade morriam a cada mês no Iraque²⁷¹. Em pouco mais de oito anos, o Iraque passara de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0.759, em 1990 – o nono entre países de desenvolvimento humano médio, e similar ao do Brasil na época – para um IDH de apenas 0.539 em 1999, o 125º entre os 174 países analisados²⁷². Na visão de Anthony Arnove, as sanções haviam dizimado o povo iraquiano, conduzido a maioria da população a uma relação de dependência em relação ao governo central, e destruído instituições que poderiam abrigar a oposição iraquiana²⁷³.

Por ocasião de sua renúncia, em setembro de 1998, o então Coordenador Humanitário das Nações Unidas no Iraque, Dennis Halliday, acusou o regime de sanções de “política criminosa e genocida do Conselho de Segurança em relação ao Iraque²⁷⁴”. Seu sucessor, o alemão Hans Von Sponeck, também viria a demitir-se, em 2000, em protesto contra a política do Conselho de Segurança para o Iraque, a qual, em sua opinião, estava abandonando toda uma nação à sua própria sorte²⁷⁵. Na carta em que pede demissão a Kofi Annan, Von Sponeck expressa sua preocupação com a continuidade do regime de sanções, apesar das evidências de que o tecido social iraquiano se erodia rapidamente. Von Sponeck sustenta que a comunidade internacional estava ciente de que o enfoque escolhido pelo Conselho de Segurança punia as pessoas erradas²⁷⁶. Anos mais tarde, ao recordar sua experiência como Coordenador Humanitário no Iraque, Von Sponeck alerta:

O grande drama da tragédia iraquiana é que não foi acidental ou resultado de desconhecimento. O impacto das sanções e os limites de programa humanitário eram conhecidos por todos. (...) Esse conhecimento, no entanto, não se traduziu em vontade política de alterar o regime de sanções²⁷⁷.

²⁷¹ Unicef and Government of Iraq Ministry of Health, *Child and Maternal Mortality Survey 1999: Preliminary Report*. Bagdá: Unicef, 1999.

²⁷² O índice é medido anualmente pelo PNUD. Disponível na página www.undp.org.

²⁷³ Arnove, 2000 e 2002, p. 19.

²⁷⁴ Citado por Von Sponeck, H. C. *A different kind of war. The UN sanctions regime in Iraq*. Nova York: Berghahn Books, 2006.

²⁷⁵ Von Sponeck, *op.cit.*, p. 113.

²⁷⁶ *Idem, ibidem*, p. 326.

²⁷⁷ *Idem, ibidem*, p. 322.

Em lúcida avaliação sobre os efeitos do regime de sanções sobre o Iraque, Krasno e Sutterlin apresentam as seguintes consequências negativas do embargo econômico: (i) sofrimento generalizado da população iraquiana; (ii) fracasso no objetivo de fazer Saddam Hussein cumprir as resoluções do Conselho de Segurança; (iii) reestruturação da sociedade iraquiana em detrimento da classe média; (iv) papel catalisador na quebra da unidade do Conselho de Segurança da ONU; (v) ampla condenação das Nações Unidas, que passaram a ser vistas por muitos como responsáveis pela catástrofe humanitária no Iraque; (vi) perdas econômicas significativas para os parceiros mais próximos do Iraque; e (vii) crescimento do mercado negro iraquiano²⁷⁸. A permanência das sanções colocava as Nações Unidas em um dilema moral assim definido pelo Secretário-Geral Kofi Annan:

*As Nações Unidas estão correndo o risco de perder o argumento, ou a guerra de propaganda – se é que já não perderam – a respeito de quem é o responsável pela situação: o Presidente Saddam Hussein ou as Nações Unidas*²⁷⁹.

²⁷⁸ Krasno & Sutterlin, *op.cit.*, p. 156.

²⁷⁹ *Press release SC/6833*, de 24 de março de 2000, disponível na página www.un.org.



Capítulo 3 - 1996-1998, a crise permanente

Algumas horas atrás, ordenei que forças militares norte-americanas atingissem alvos militares e de segurança no Iraque.”
Bill Clinton, 16 de dezembro de 1998²⁸⁰.

Hoje é um dia triste para as Nações Unidas e para o mundo.”
Kofi Annan, 16 de dezembro de 1998²⁸¹.

Ao longo do biênio 1996-1998, o relacionamento entre o Iraque e a UNSCOM deteriorou-se, como resultado do ritmo decrescente das descobertas na área de desarmamento e do desgaste provocado pela manutenção do regime de sanções. A primeira crise de maior visibilidade ocorreu em junho de 1996, quando o Iraque bloqueou o acesso de equipes de inspeção da UNSCOM à instalação de Abu Ghraib, vasto complexo militar da Guarda Republicana, onde haviam sido encontrados, em 1991,

²⁸⁰ *President Clinton's address to the American people on the US-led attack on Iraq*, disponível na página www.pbs.org. A citação textual é: “Earlier today, I ordered America's armed forces to strike military and security targets in Iraq.”

²⁸¹ *Statement by the UN Secretary-General, Kofi Annan, 16 December*, disponível na página www.un.org. A citação textual é: “This is a sad day for the United Nations and for the world”.

itens relevantes para o programa nuclear iraquiano²⁸². O impasse obrigou o Diretor-Executivo da Comissão, Rolf Ekeus, a deslocar-se a Bagdá para negociar com o Vice-Primeiro-Ministro Tariq Aziz modalidades para a inspeção de “locais sensíveis”, que levassem em consideração as “legítimas preocupações de segurança” do Iraque²⁸³. Em contrapartida, a UNSCOM comprometia-se a intensificar seu trabalho, de modo a habilitar-se a informar o Conselho de Segurança, “tão logo quanto possível”, sobre o cumprimento, pelo Iraque, das obrigações impostas pela resolução 687 (1991).

As discussões entre Ekeus e Aziz são reveladoras da atmosfera prevalecente nas relações Iraque-UNSCOM depois de cinco anos de inspeções. O Diretor-Executivo da UNSCOM recorda ao Vice-Primeiro-Ministro iraquiano que a paciência do Conselho de Segurança com o comportamento iraquiano estava chegando ao limite. Aziz retruca enfatizando a soberania e as necessidades de segurança do Iraque, e acusa os governos dos Estados Unidos e do Reino Unido de buscarem a mudança do regime iraquiano²⁸⁴. A solução encontrada por Ekeus para inspeções em locais sensíveis não agradou aos norte-americanos, que consideravam que impunha limites indesejáveis aos direitos de inspeção.

A situação agravou-se a partir da substituição, em julho de 1997, do sueco Rolf Ekeus pelo Representante Permanente da Austrália junto às Nações Unidas, Richard Butler, na função de Diretor-Executivo da UNSCOM. Escolhido pessoalmente pelo Secretário-Geral da ONU – em decisão considerada por um de seus biógrafos, Stanley Meiser, uma das mais trágicas da gestão de Kofi Annan. Butler assumia publicamente sua dedicação integral a uma cruzada contras as armas de destruição em massa, que considerava “a maior ameaça à vida na Terra²⁸⁵”, e conduzia seu trabalho à frente da UNSCOM com base na premissa de que o Iraque possuía esse tipo de armamentos. O estilo de gestão adotado por Butler foi definido pelo inspetor norte-americano Scott Ritter como de “jogador de rúgbi”. O próprio Kofi

²⁸² Anos mais tarde, as instalações de Abu Ghraib tornar-se-iam tristemente famosas por episódios de tortura a prisioneiros iraquianos por integrantes das forças armadas norte-americanas.

²⁸³ A denominação “locais sensíveis” aplicava-se basicamente a oito palácios presidenciais de Saddam Hussein.

²⁸⁴ Ritter, 1999, pp. 139-142.

²⁸⁵ Butler, Richard. *The Greatest Threat – Iraq, weapons of mass destruction and the crisis of global security*. Nova York: Perseus Book Group, 2000, pag. xv.

Annan passou a considerar que o australiano “parecia acreditar que poderia fazer o trabalho sozinho, com a colaboração dos Estados Unidos e do Reino Unido²⁸⁶”. Essa opinião era partilhada por alguns dos membros permanentes do Conselho de Segurança, em particular a Rússia. Em livro em que recorda sua experiência na UNSCOM, o ex-diretor Executivo da Comissão, o norte-americano Charles Duelfer, reconhece que Butler era muito ligado ao governo dos Estados Unidos, “às vezes demasiadamente, em minha opinião”. Butler, por seu turno, considerava que o Secretário-Geral da ONU agia sob a influência de países como Rússia, França e China, defendendo o ponto de vista iraquiano.

O segundo semestre de 1997 foi marcado pelo aumento da tensão entre o governo iraquiano e a UNSCOM. Segundo relato de Ritter, o Diretor-Executivo passou a determinar a realização de inspeções cada vez mais intrusivas, destinadas principalmente a desvendar o funcionamento do suposto mecanismo de “ocultamento” e não à busca por armas de destruição em massa, como estipulado pela resolução 687 (1991)²⁸⁷. Em outubro de 1997, o Iraque anunciou que não mais permitiria inspetores norte-americanos e britânicos na UNSCOM, o que levou à imposição de sanções adicionais – restrições de viagens de altas autoridades iraquianas – pela resolução 1137 (1997). O governo iraquiano respondeu com a expulsão imediata dos inspetores de nacionalidade norte-americana e, com isso, provocou nova reação de Richard Butler, que determinou a retirada de todos os inspetores da UNSCOM do território iraquiano. Interrompia-se nesse momento, pela primeira vez desde 1991, o mecanismo de inspeções de desarmamento das Nações Unidas no Iraque. O impasse só foi contornado pelo esforço diplomático do Chanceler russo Evgeni Primakov²⁸⁸ – mas o deslocamento do porta-aviões norte-americano George Washington para a região do Golfo

²⁸⁶ Meisler, Stanley. *Kofi Annan. A man of peace in a world of war*. Hoboken: John Wiley and Sons, 2007, p. 154.

²⁸⁷ Ritter, 1999 e 2005.

²⁸⁸ Os resultados da iniciativa diplomática do ministro russo foram consolidados no “Comunicado Conjunto Rússia-Iraque”, que previa, entre outras disposições, a realização de sessão de emergência da UNSCOM para considerar “meios para tornar as inspeções mais eficientes”. Como de costume, o acordo dava margem a duas interpretações distintas: os Estados Unidos enfatizavam a necessidade de acesso pleno aos inspetores da UNSCOM; o Iraque destacava a importância de a Comissão concentrar seus trabalhos nos programas de armamentos iraquianos e não nas intenções de sua liderança, assunto que vinha ocupando espaço cada vez maior nos relatórios da UNSCOM.

pode ter entrado nos cálculos da liderança iraquiana. Na avaliação do ex-Presidente Bill Clinton, o Iraque só se movia quando forçado pelos acontecimentos²⁸⁹.

No mesmo momento em que a UNSCOM interrompia suas inspeções (outubro de 1997), a AIEA declarava ao Conselho de Segurança que o Iraque não possuía capacidade para produzir armas e material nuclear em quantidades significativas. Em relatório pelo qual o Diretor da Agência, Hans Blix, se diz pessoalmente responsável, a AIEA afirmou contar com um “quadro tecnicamente coerente do programa de armas nucleares iraquiano”, que não apresentava discrepâncias com a última declaração apresentada pelo Iraque²⁹⁰. Dentre as conclusões da Agência vale destacar: (i) a ausência de indícios de que o Iraque tivesse tido sucesso na produção de armas nucleares; (ii) a inexistência de evidências de que o Iraque tivesse adquirido ou produzido mais do que algumas gramas de material nuclear utilizável em armamentos; (iii) a confirmação de que todo o combustível nuclear que o Iraque planejava utilizar em seu programa acelerado de produção de uma arma nuclear tinha sido contabilizado e removido do Iraque; e (iv) a ausência de provas materiais de que o Iraque retivesse qualquer capacidade física para a produção de quantidade de material nuclear suficiente para utilização em armas nucleares²⁹¹. A Agência também afirmava que as atividades de monitoramento e verificação implementadas a partir de abril de 1997 não haviam revelado material ou atividades proibidas. Era a virtual confirmação do desarmamento iraquiano na área nuclear.

Uma nova crise ocorreu em dezembro de 1997, quando Saddam Hussein declarou que “locais presidenciais e soberanos” estavam vedados aos inspetores da UNSCOM²⁹². Em 11 de janeiro de 1998, a inspeção UNSCOM 227, liderada pelo norte-americano Scott Ritter, foi bloqueada por autoridades iraquianas, sob a alegação de presença elevada de inspetores norte-americanos e britânicos²⁹³. Desenvolvimentos subsequentes acentuaram

²⁸⁹ Clinton, Bill. *My life. Volume II: the presidential years*. Nova York: First Vintage Books Edition, 2005, p. 415.

²⁹⁰ Blix, *op. cit.*, p. 28.

²⁹¹ S/1997/779, parágrafo 77.

²⁹² O governo iraquiano definia como locais presidenciais e soberanos “áreas associadas ao Presidente, onde ele reside e/ou trabalha”.

²⁹³ As inspeções da UNSCOM eram identificadas por números. A UNSCOM 227 incluía nove norte-americanos, cinco britânicos, um russo e um australiano.

as diferenças entre os membros permanentes do Conselho e fizeram surgir especulações sobre a possibilidade do uso da força. Essa conjuntura de crescente animosidade entre o Iraque e a UNSCOM – e, por extensão, entre o Iraque e o Conselho de Segurança – coincidiu com o começo do oitavo mandato brasileiro no órgão (1998-1999).

Naquele momento, parecia claro que movimentos em favor do levantamento das sanções dependeriam da disposição do regime iraquiano de permitir inspeções em locais sensíveis e de responder de maneira plausível a dúvidas e interrogações da UNSCOM. Qualquer outra alternativa dificilmente seria palatável para a opinião pública norte-americana, mobilizada por uma intensa vilificação da imagem de Saddam Hussein. O fato de a revisão semestral do regime de sanções estar suspensa por seis meses pela resolução 1134 (1997) constituía um complicador adicional. Parecia claro a diversos membros do Conselho, entre os quais o Brasil, que os dois lados precisavam ser estimulados. A UNSCOM, a definir metas claras e precisas para as inspeções de desarmamento. O governo iraquiano, a oferecer cooperação plena à UNSCOM, com o objetivo de cumprir as exigências estabelecidas pela resolução 687 (1991).

O governo norte-americano desejava trabalhar em estreita coordenação com o Brasil no Conselho de Segurança. Essa intenção foi transmitida por uma carta do Presidente Clinton dirigida ao Presidente Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1998²⁹⁴. O principal tema da correspondência é o Iraque. O Presidente norte-americano afirma preferir uma solução diplomática para a questão, indicando, ao mesmo tempo, sua decisão de manter “meios adequados de dissuasão” na região do Golfo. Em sua resposta, o Presidente brasileiro enfatiza a importância de uma solução diplomática para a crise, e faz referência à normalização das relações do Iraque com a comunidade internacional²⁹⁵.

No mês seguinte, fevereiro de 1998, o Representante Permanente dos Estados Unidos junto à ONU, Bill Richardson, deslocou-se a Brasília para pedir ao Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, o apoio do Brasil para resolução sobre o Iraque que contivesse a expressão *strong material breach* – linguagem que, no jargão das Nações Unidas, equivaleria a uma autorização para o uso da força. Segundo Richardson, o Presidente

²⁹⁴ Arquivo pessoal do Ministro Celso Amorim.

²⁹⁵ *Idem*.

Clinton ainda não se decidira por ação militar, mas estaria próximo a isso. O Ministro Lampreia respondeu que concordava que as ações iraquianas violavam resoluções do Conselho de Segurança, e também quanto à necessidade de se assegurar acesso total e irrestrito para os inspetores da UNSCOM. O Brasil considerava, no entanto, ainda haver espaço para solução diplomática. Lampreia alertou também para a possibilidade de que o recurso à força pusesse em risco a capacidade de verificação futura das Nações Unidas e fortalecesse a posição de Saddam Hussein. Em declaração à imprensa ao final do encontro, Richardson afirmou que “todas as opções” permaneceriam sobre a mesa. O Ministro Lampreia sinalizou que o Brasil apenas apoiaria solução militar se fosse autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Naquele momento, parecia difícil obter um acordo entre os membros do Conselho a respeito de violação clara, pelo Iraque, da resolução 687 (1991). Não se podia descartar, ao mesmo tempo, a possibilidade de que o Iraque viesse a preferir a confrontação militar e, para tanto, interrompesse totalmente a cooperação com a UNSCOM. Nessas condições, dois elementos pareciam essenciais: a unidade do Conselho de Segurança e a procura insistente de solução que permitisse manter a presença estabilizadora da UNSCOM em território iraquiano.

Manifestações públicas de autoridades norte-americanas apontavam para o endurecimento da posição dos Estados Unidos em relação ao Iraque. Em evento na Universidade de Ohio, em fevereiro de 1998, a então Secretária de Estado Madeleine Albright, o Secretário de Defesa William Cohen e o Assessor de Segurança Nacional, Sandy Berger, tentaram explicar por que os Estados Unidos teriam de bombardear o Iraque caso as demandas do Conselho de Segurança não fossem aceitas. Albright fala abertamente em uso da força. “Não se enganem. Se usarmos a força militar, será porque Saddam Hussein se recusou a aceitar uma solução pacífica”, são as palavras da Secretária de Estado²⁹⁶. Cohen, por seu turno, afirma que Saddam Hussein possui armas de destruição em massa: “Com respeito a Saddam Hussein,

²⁹⁶ A Secretária de Estado foi interrompida por vaias da audiência e só conseguiu concluir seu raciocínio minutos depois, com a interferência do mediador. *Remarks by Secretary of State Madeleine Albright, Secretary of Defense William S. Cohen and National Security Advisor Samuel Berger at Town Hall meeting*, Ohio State University, Columbus, Ohio, February 18, 1998, disponível na página www.fas.org.

podemos resolver o problema agora, ou nossos filhos e netos terão de lidar com a proliferação de armas químicas e biológicas”. A dura manifestação dos dois principais responsáveis pelo Iraque no Gabinete do Presidente Clinton pode ter sido um dos fatores que levaram Kofi Annan a tomar a difícil decisão de ir a Bagdá para tentar, em suas palavras, “evitar a guerra²⁹⁷”.

A ideia de que o Secretário-Geral da ONU se deslocasse ao Iraque para negociar com Saddam Hussein não era bem vista nem pelos Estados Unidos nem pelo Reino Unido, e tampouco pelo Diretor-Executivo da UNSCOM, Richard Butler. O embasamento legal para ações do Secretário-Geral encontra-se no Artigo 99 da Carta da ONU, que concede à autoridade máxima das Nações Unidas a prerrogativa de levar à atenção do Conselho de Segurança qualquer assunto que, em sua opinião, possa constituir ameaça à paz e à segurança internacional – ainda que haja interpretações distintas sobre essa prerrogativa. Defensores do multilateralismo, como o segundo Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjöld, atribuem grande capacidade de iniciativa ao cargo máximo das Nações Unidas. Em sua primeira declaração à imprensa, ao chegar a Nova York, em 9 de abril de 1953, Hammarskjöld declarou: “Não pensem que o Secretário-Geral tem papel meramente representativo. Ao contrário, deve agir²⁹⁸”.

O precedente para a viagem de Kofi Annan fora estabelecido exatamente por Hammarskjöld que, em 1954/1955, deslocara-se a Pequim para negociar com a República Popular da China a libertação de quinze militares norte-americanos que haviam servido sob o comando da ONU durante a Guerra da Coreia – segundo fórmula que ficou conhecida como “a fórmula de Pequim”. Outros, como John Bolton, ex-Representante Permanente dos Estados Unidos junto à ONU e expoente do pensamento neoconservador norte-americano, não veem na figura do Secretário-Geral mais do que “um burocrata a serviço dos Estados membros, especialmente dos Estados Unidos e dos outros membros permanentes do Conselho de Segurança²⁹⁹”.

Em entrevista ao projeto de história oral da ONU da Universidade de Yale, Kofi Annan recorda sua determinação de ir a Bagdá, independentemente da autorização do Conselho – embora tenha mantido estreita coordenação com os membros permanentes antes da partida, além de haver consultado o

²⁹⁷ Meisler, *op. cit.*, p. 157.

²⁹⁸ Hammarskjöld, Dag, *Prepared statement to the press*, 4/9/1953, disponível na página un.org.

²⁹⁹ Meisler, *op. cit.*, p. 157.

Presidente da França, Jacques Chirac, e alguns líderes do Oriente Médio. Os Estados Unidos acabaram concordando com a viagem, ainda que tenham apresentado ao Secretário-Geral uma lista mínima de condições para um acordo com Saddam Hussein³⁰⁰.

Em Bagdá, Annan mantém com Saddam Hussein tenso encontro de três horas³⁰¹. “Permita-me alertá-lo, Sr. Presidente, para o fato de que, desta vez, Sua Excelência será efetivamente atacado. Todo o seu esforço de reconstrução sera destruído e será necessário recomeçar do zero. Pense no sofrimento de seu povo”, teria dito Annan, que obteve a autorização de Saddam para inspeções nos chamados “locais presidenciais³⁰²”. O Memorando de Entendimento negociado por Annan determina modalidades especiais de acesso a oito locais presidenciais³⁰³. Recorde-se que a viagem de Kofi Annan a Bagdá foi realizada sob intensa pressão norte-americana. Duas biografias do ex-Secretário-Geral da ONU convergem no relato de telefonema da Secretária de Estado Madeleine Albright a Annan, às quatro da manhã em Bagdá³⁰⁴. “Aos gritos”, Albright exigia ter conhecimento dos termos do acordo antes dos outros membros do Conselho, o que Kofi Annan se recusou a fazer.

Ao apresentar o Memorando de Entendimento ao Conselho de Segurança, Kofi Annan assegurou que seus termos atendiam a requisitos básicos determinados pelo Conselho de Segurança, entre os quais a aceitação, pelo Iraque, de todas as resoluções do Conselho, e a concessão de acesso imediato, incondicional e irrestrito a todos os locais, inclusive os oito locais presidenciais. O Memorando foi endossado pela resolução 1154 (1998), adotada por unanimidade em 12 de março de 1998. O discurso brasileiro durante a sessão formal do Conselho de Segurança recordava que:

Menos de uma quinzena atrás, quando a crise a respeito do não cumprimento, pelo Iraque, de suas obrigações escalava com grande

³⁰⁰ Citado em Meisler, *op. cit.*, p. 159.

³⁰¹ Antes disso, Annan tivera de submeter-se a dois dias de negociações com o Vice-Primeiro-Ministro Tariq Aziz, com quem negociou os termos do Memorando de Entendimento de fevereiro de 1998.

³⁰² Meisler, *op. cit.*, p. 163.

³⁰³ *Memorandum of Understanding between the United Nations and the Republic of Iraq*, disponível na página www.un.org. *Entries* foi a fórmula encontrada para referir-se às inspeções.

³⁰⁴ Traub, James. *The best intentions. Kofi Anan and the UN in the era of American World Power*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2006, pp. 85 e 86, e Meisler, *op. cit.*, p. 164.

rapidez, o Oriente Médio e o Golfo Pérsico encontravam-se à beira de um conflito, que, como o Secretário-Geral Kofi Annan corretamente avaliou, poderia ter tido consequências imprevisíveis. O mundo inteiro vivia um clima de sombria apreensão...

O Representante Permanente do Brasil, Celso Amorim, recordou que o Brasil havia encorajado a missão de bons ofícios do Secretário-Geral a Bagdá, por meio de carta enviada a Kofi Annan pelo Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, e acrescentou ter sugerido ao Secretário-Geral que agisse segundo o antigo adágio latino “*suaviter in modo, fortiter in re*”³⁰⁵. “Graças à admirável combinação de firmeza, paciência e coragem características de sua personalidade, o Sr. Kofi Annan obteve sucesso em uma missão que muitos consideravam fadada ao fracasso”, concluiu Amorim.

Percebia-se, no Secretário-Geral das Nações Unidas, a determinação de não permitir que a organização que dirigia fosse manipulada para fins distintos dos definidos em resoluções do Conselho de Segurança. Essa determinação parecia plenamente justificada, em um momento em que a comunidade internacional não mais compartilhava a mesma avaliação estratégica a respeito do Iraque. Em fevereiro de 1998, não era mais tão fácil obter consenso no Conselho de Segurança quanto a violação clara, pelo regime iraquiano, de resoluções do Conselho, como fora antes, em 1990, a respeito de violação da própria Carta das Nações Unidas.

A viagem a Bagdá constituiu importante vitória política para Kofi Annan – o jovem e pouco conhecido funcionário de carreira das Nações Unidas que assumira o cargo de Secretário-Geral pouco mais de um ano antes, no contexto da crise que levou os Estados Unidos a impedirem o segundo mandato do egípcio Boutros-Boutros Ghali³⁰⁶. Ao se dispor a negociar diretamente com o líder iraquiano, Annan deixava claro que, se necessário, colocaria seu prestígio e a influência do cargo de Secretário-Geral da ONU em jogo para fazer prevalecer os princípios sobre os quais a organização fora construída.

A crise dos “locais presidenciais” foi contornada. Uma missão de técnicos e diplomatas enviada a Bagdá para inspecionar os palácios de Saddam

³⁰⁵ Em português, “suave na forma, firme no conteúdo”.

³⁰⁶ As duas biografias mais conhecidas de Kofi Annan, *A man of peace in a world of war*, de Stanley Meisler, e *The best intentions*, de James Traub, oferecem bons relatos do processo que conduziu Kofi Annan ao cargo máximo das Nações Unidas.

Hussein³⁰⁷ não encontrou qualquer vestígio de armas de destruição em massa, materiais sensíveis ou atividades proscritas em nenhum dos oito “locais presidenciais” visitados³⁰⁸. Segundo recorda o Embaixador brasileiro Oswaldo Portella, que integrava o grupo, o que se viu foram faustosas construções, com amplas acomodações, salões de festas, facilidades para hóspedes, jardins, piscinas, enfim “um ambiente de mil e uma noites³⁰⁹”. Portella recorda não terem os agentes iraquianos integrados ao grupo dificultado o trabalho da missão – o único incidente registrado foi um protesto formal da Chancelaria iraquiana contra o uso de um GPS, o qual, segundo o Iraque, além de desnecessário, permitiria o registro da localização geográfica exata dos palácios, dado que poderia ser útil no caso de futura operação militar contra o Iraque.

A diminuição do ritmo das descobertas da UNSCOM, ao longo de 1998, levou a um novo aumento da tensão entre a Comissão e o Iraque, que continuava a insistir que a fase de desarmamento estava concluída, sendo possível passar imediatamente para a fase de monitoramento contínuo³¹⁰. A UNSCOM, por seu turno, era vista com crescente desconfiança pelas autoridades iraquianas, por membros das Nações Unidas e até mesmo pelo Secretário-Geral da ONU, que chegou a afirmar que os inspetores da Comissão, de forma geral, atuavam como “*cowboys*”.

O Representante do Brasil junto à ONU alertou para o risco de uma dinâmica potencialmente perigosa de “fabricação tática de crises periódicas³¹¹” por ambas as partes, a qual remeteria à estrutura subjacente as relações entre a ONU e o Iraque desde o início das inspeções. Em extensa análise

³⁰⁷ A missão contou com a participação do Embaixador brasileiro Oswaldo Portella, em cujo relato esta passagem está baseada.

³⁰⁸ Que incluíam palácios de despacho, residências e casas de campo do líder iraquiano.

³⁰⁹ Entrevista.

³¹⁰ O sistema de monitoramento e verificação havia sido solicitado pelo parágrafo 10 da resolução 687 (1991), e foi estabelecido pela resolução 715 (1991). Deveria ser mantido por prazo indefinido no Iraque, depois do encerramento da chamada “fase de desarmamento”. No documento S/22871 Rev.1, de 2/10/1991, o Secretário-Geral da ONU recorda que a seção C da resolução 687 (1991) determinava procedimentos de implementação divididos em três estágios: o primeiro, de recolhimento e avaliação de informações; o segundo, de destruição de todas as armas e instalações proibidas; e o terceiro, da implementação de sistema permanente de monitoramento e verificação do cumprimento, pelo Iraque, das disposições da resolução.

³¹¹ Uma dessas crises seria o vazamento à imprensa de resultados de testes em amostras realizados pela UNSCOM. A matéria (“Tests show nerve gas in Iraqi weapons”) apareceu na primeira página do *Washington Post*, em 23/6/1998.

sobre a possibilidade de suspensão da cooperação iraquiana e a eventualidade do recurso à força, Amorim avaliou que, caso não se privilegiasse a vertente da negociação, poder-se-ia vislumbrar um cenário marcado pela escalada de ações recíprocas – suspensão da revisão das sanções, que já tivera lugar, interrupção total da cooperação do Iraque com a UNSCOM e a AIEA, expulsão dos inspetores baseados em território iraquiano – culminando com o desmantelamento do sistema de monitoramento e verificação (OMV) já em operação no território iraquiano.

A inexistência de qualquer processo de verificação ou monitoramento dos programas de armas de destruição em massa iraquianos constituiria, aí sim, uma violação das condições estabelecidas para o cessar-fogo na resolução 687 (1991). Atingido esse ponto, não se poderia descartar a possibilidade de que os Estados Unidos chegassem à conclusão de que apenas o uso da força garantiria a preservação de seus interesses na região do Golfo. A possibilidade de uso unilateral da força, finalmente, traria sérias consequências para a autoridade e credibilidade do Conselho de Segurança, colocando em cheque a possibilidade de coexistência pacífica entre a ordem unipolar pós-Guerra Fria e o multilateralismo.

Em agosto de 1998, os Estados Unidos e o Reino Unido iniciaram movimentos militares que indicavam que o uso da força contra o Iraque estava em suas considerações. Mais uma vez, Kofi Annan colocou-se na linha de frente da crise. Na mesma sessão de consultas informais em que o Diretor-Executivo da UNSCOM explicava por que havia partido abruptamente de Bagdá, interrompendo conversações que mantinha com autoridades iraquianas – atitude que levava o Conselho do Comando Revolucionário do Iraque a interromper a cooperação com a UNSCOM –, o Secretário-Geral sugeriu que o Conselho procedesse a “cuidadosa avaliação” do estágio de implementação, pelo Iraque, das resoluções pertinentes, o reconhecimento dos progressos obtidos e o exame da melhor maneira de prosseguir com os trabalhos. A sugestão de Kofi Annan continha um esboço do que viria a ser o mandato do painel sobre o desarmamento do Iraque.

O Conselho de Segurança reagiu à interrupção das inspeções com a resolução 1194 (1998), de 9 de setembro do mesmo ano, que suspendia a revisão periódica de sanções previstas na resolução 687 (1991) até que a UNSCOM e a AIEA estivessem satisfeitas com o nível da cooperação iraquiana. Uma semana depois, Kofi Annan apresentou aos membros não permanentes do Conselho – o que seguramente já havia feito com os membros

permanentes –, ideias preliminares a respeito de sua proposta de “revisão abrangente” do cumprimento, pelo Iraque, de suas obrigações em relação à resolução 687 (1991). Lembrando que a resolução 1194 solicitara que apresentasse sua visão a respeito da revisão³¹², Kofi Annan sugeriu que o Conselho de Segurança encomendasse à UNSCOM e à AIEA relatórios, com base nos quais seria elaborada uma lista final de solicitações ao Iraque, bem como calendário para a realização de atividades pendentes.

Os últimos meses de 1998 foram gastos em conversas de bastidores sobre o formato e o calendário de eventual revisão abrangente, tal como proposta pelo Secretário-Geral da ONU. O vice-Primeiro-Ministro Tariq Aziz deslocou-se a Nova York, onde se reuniu com Kofi Annan e com todos os membros do Conselho de Segurança, individualmente, à exceção dos Estados Unidos. Até mesmo com o Reino Unido Aziz logrou encontrar-se, depois de intervenção pessoal de Kofi Annan. A todos seus interlocutores, Aziz repetiu que seu governo compreendia perfeitamente que a revisão não ocorreria antes que o Iraque retomasse a cooperação com as agências encarregadas da verificação de seu desarmamento. Para o Secretário-Geral, o governo iraquiano teria demonstrado estar pronto a retomar a cooperação com a UNSCOM e a AIEA, tão logo recebesse indicações satisfatórias de que o Conselho de Segurança tinha a intenção de proceder à revisão abrangente por ele proposta.

É contra esse pano de fundo que a AIEA apresentou, em 12/10/1998, o relatório semianual solicitado pela resolução 1051 (1996)³¹³. Em conclusões que podem ser interpretadas como uma espécie de “aval técnico” para o encerramento do estágio de desarmamento no que se refere ao dossiê nuclear, o Diretor-Geral da Agência, Mohamed ElBaradei, afirma:

Caso o Iraque retome a cooperação total com a AIEA, não haverá qualquer impedimento à plena implementação do plano de

³¹² O parágrafo preambular 12 da resolução 1194 (1998) lê: “Expressing its readiness to consider, in a comprehensive review, Iraq’s compliance with its obligations under all relevant resolutions once Iraq has rescinded its above-mentioned decision and demonstrated that it is prepared to fulfil all its obligations, including, in particular on disarmament issues, by resuming full cooperation with the Special Commission and the IAEA consistent with the Memorandum of Understanding, as endorsed by the Council in resolution 1154 (1998), and to that end welcoming the proposal of the Secretary-General for such a comprehensive review and inviting the Secretary-General to provide his views in that regard.” S/RES/1194 (1998).

³¹³ S/1998/927.

*monitoramento contínuo da Agência e, como parte desse plano, a ulterior investigação das poucas (sic) questões remanescentes, bem como de qualquer outro aspecto do programa nuclear clandestino que cheguem à atenção da Agência*³¹⁴.

O relatório repete o que a AIEA vinha afirmando desde outubro de 1997: a Agência acreditava ter elementos técnicos suficientemente sólidos para conceder seu aval à passagem do dossiê nuclear iraquiano para a fase de monitoramento contínuo (OMV)³¹⁵. O início do plano de OMV teria poucas consequências práticas para o processo de inspeções, já que sua implementação exigia que os direitos de acesso estivessem plenamente restabelecidos. De um ponto de vista simbólico, contudo, a passagem de um dossiê da fase de desarmamento para a fase de monitoramento contínuo sinalizaria avanços concretos no processo de desarmamento iraquiano.

A questão da transferência de cada um dos quatro dossiês de desarmamento – nuclear, químico, biológico e mísseis – para a fase de monitoramento contínuo ganhara importância crescente no Conselho de Segurança e estava, naquele momento, no cerne das diferenças entre os membros permanentes. O encerramento do dossiê nuclear, como sugerido pela Agência, indicaria que o Iraque caminhava na direção do relaxamento ou mesmo do levantamento das sanções. O relatório da AIEA deixava claro que a passagem para o estágio do monitoramento contínuo dependeria apenas de decisão política do Conselho de Segurança. Em termos estritamente técnicos, tal decisão poderia ser tomada imediatamente.

Como de costume, o tom do relatório semianual da UNSCOM foi predominantemente negativo³¹⁶. A Comissão afirmou que a fase de desarmamento estava longe de ser concluída na área biológica. O relatório, contudo, admitia, pela primeira vez, que “o fim da fase de desarmamento pode estar próximo nas áreas de mísseis e de armas químicas³¹⁷”. Ao mesmo tempo, a UNSCOM reconhecia que, em decorrência dos procedimentos

³¹⁴ S/1998/927, parágrafo 23.

³¹⁵ Recorde-se que a resolução 687 (1991) determinava que, a partir do momento em que o desarmamento do Iraque fosse comprovado, teria início a fase de OMV. Nessa fase, algumas instalações iraquianas seriam permanentemente monitoradas para impedir que o Iraque reconstituísse seus programas de armas de destruição em massa.

³¹⁶ S/1998/920.

³¹⁷ *Idem*, parágrafo 67.

adotados no processo de destruição unilateral de 1991 – ausência de registros, dificuldade técnica de contabilizar material carbonizado –, o Conselho de Segurança poderia ter de considerar, em algum momento, que “a Comissão pode ser obrigada a concluir que não será possível oferecer 100% de certeza a respeito do destino das armas proscritas³¹⁸”. Não havia dúvidas de que o quadro resultava menos claro em relação aos três dossiês cuja verificação estava a cargo da UNSCOM, em particular na área biológica.

Apesar de pequena evolução positiva no tema da revisão abrangente, sob a forma de carta do Presidente do Conselho de Segurança ao Secretário-Geral, pela qual indicava que o Conselho pretendia continuar discutindo o formato de eventual revisão, no dia 31 de outubro de 1998, o Iraque suspendeu totalmente a cooperação com a UNSCOM. Nos primeiros dias de novembro, foram retirados do território iraquiano todos os inspetores da UNSCOM e da AIEA, bem como a maior parte dos funcionários internacionais das Nações Unidas. A decisão fora tomada pelo próprio Kofi Annan, depois de indicações do governo norte-americano a respeito da gravidade da situação. O Conselho de Segurança reagiu com firmeza e, por iniciativa britânica, a resolução 1205 foi adotada em 5 de novembro de 1998, por unanimidade. O Brasil juntou-se aos copatrocinadores na condenação à decisão iraquiana, que qualificou de violação de resoluções do Conselho de Segurança³¹⁹. Em discurso na sessão formal do Conselho de Segurança, o Representante Permanente do Brasil lamentou que o Iraque tivesse interpretado de maneira negativa o movimento do Conselho em favor da revisão abrangente, e exigiu que o Iraque prestasse cooperação completa e incondicional à UNSCOM e à AIEA.

Ciente de que os Estados Unidos e o Reino Unido interpretavam os termos da resolução 1205 (1998) como autorização implícita para o uso da força, o Embaixador Celso Amorim terminou sua intervenção enfatizando o parágrafo operativo 6 da resolução. Embora seja comum terminar resoluções do Conselho de Segurança com a expressão “decide continuar se ocupando do assunto”, daquela feita o texto continha uma linguagem mais forte: “decide, de acordo com sua responsabilidade primária, segundo a Carta, pela manutenção da paz e da segurança internacional, a continuar se ocupando

³¹⁸ *Idem*, parágrafo 75.

³¹⁹ O grupo de copatrocinadores da resolução 1205 (1998) incluía Brasil, Costa Rica, Eslovênia, Estados Unidos, Japão, Portugal e Suécia.

ativamente do assunto”. Na interpretação brasileira, a formulação reforçava o princípio de que o Conselho de Segurança era o principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais.

O ambiente político de Washington, no final de 1998, era marcado pela tensão, na medida em que se desenrolava o processo de *impeachment* do Presidente Bill Clinton, acusado de perjúrio, obstrução de justiça e abuso de poder³²⁰. Recorde-se que, desde o início do ano, o Presidente vinha sendo assombrado pela revelação de suas ligações com a estagiária da Casa Branca Monica Lewinsky. A visita do Secretário de Defesa, William Cohen, à região do Golfo e, principalmente, a assinatura do *Iraq Liberation Act* deixavam clara a disposição norte-americana de recorrer à força, se necessário³²¹. Declarações do Presidente Clinton a respeito de “mudança de regime” (“Parece claro que tais mudanças não ocorrerão sob a atual liderança iraquiana”, afirmou o Presidente, ao assinar o Ato) e da Secretária de Estado Madeleine Albright sinalizando com o uso da força (“todas as opções estão sobre a mesa”), reforçavam o ambiente sombrio dos últimos meses de 1998³²².

Por outro lado, o fato de três copatrocinadores da resolução 1205 (1998) – Brasil, França e Suécia – terem afirmado, durante sessão formal do Conselho de Segurança, que seu copatrocínio se baseava na interpretação de que a resolução não autorizava o uso da força dava peso a essa posição. Independentemente da interpretação que se desse ao texto da resolução 1205, contudo, parecia evidente que os EUA reservavam a si o direito de decidir sobre a utilização do recurso à força, para o que seriam levados em consideração fatores de ordem política interna, regional e mesmo militar, entre os quais as reais possibilidades de ataque bem-sucedido a partir da configuração remodelada das forças norte-americanas na região. Subjacente a essas considerações estava necessariamente a questão do “*day after*” ou, em outras palavras, da eficácia de um ataque militar para lograr de Saddam

³²⁰ Ver, a respeito, o arquivo digital de política norte-americana, disponível em www.eagleton.rutgers.edu.

³²¹ O *Iraq Liberation Act of 1988* (H.R.4655 [105th]) estabeleceu um programa de apoio “à transição para a democracia no Iraque” e, entre outras disposições, destinou US\$ 97 milhões para o financiamento da oposição iraquiana. Foi aprovado na Câmara dos Representantes por 360 votos a 38 e no Senado, por consenso.

³²² Albright, citada pelo Representante Permanente dos EUA junto à ONU, Embaixador Peter Burleigh. *Press Release* SC/6591, 3939th Meeting (PM), 5 November 1998, disponível na página www.un.org.

Hussein o que oito anos de sanções não haviam conseguido obter. Este era o dilema fundamental com que se defrontavam os Estados Unidos. Da avaliação que viessem a fazer dependeria a possibilidade de que se retomassem iniciativas diplomáticas, inclusive pelo Secretário-Geral da ONU, naquele momento de mãos praticamente atadas.

A comunicação entre as principais partes no conflito passou a ser feita por meio de correspondências. Saddam Hussein recebeu uma carta do Presidente russo Boris Ieltsin com apelo para que o Iraque retomasse a cooperação com a UNSCOM e a AIEA, e mensagem de Kofi Annan no mesmo sentido. O governo iraquiano reagiu com carta enviada por Tariq Aziz ao Secretário-Geral da ONU, na qual o Vice-Primeiro-Ministro afirmava que a liderança do Iraque decidira retomar a cooperação com a UNSCOM e a AIEA³²³. O Assessor de Segurança Nacional norte-americano, Sandy Berger, considerou os termos da carta de Saddam Hussein “nem inequívocos, nem incondicionais e, portanto, inaceitáveis”. Um esforço de última hora foi feito pela delegação russa, que negociou com diplomatas iraquianos, na antessala do Conselho de Segurança, os termos de três versões revistas da carta de Tariq Aziz, sucessivamente levadas à sala de consultas informais, onde o Conselho permanecia reunido à espera da aprovação norte-americana para os termos da mensagem iraquiana. Os debates sobre a interpretação que cada uma das partes dava ao texto foram se tornando tão infrutíferos que, a certa altura, Kofi Annan, que permaneceu no recinto durante todo o tempo, perguntou: “Estaremos lendo a mesma carta?”.

A sessão de consultas informais foi interrompida na tarde de sábado, 14 de novembro de 1998, para que os Estados Unidos e o Reino Unido pudessem consultar suas capitais sobre os termos da última versão da missiva iraquiana. Ciente da possibilidade concreta de um ataque militar, o Representante Permanente da China, Qin Huasun, fez questão de enfatizar que a sessão do Conselho estava sendo meramente suspensa e não encerrada, na convicção de que seria politicamente difícil atacar o Iraque enquanto o Conselho de Segurança da ONU estivesse reunido para consideração do tema. Ao enfatizar a questão da suspensão, o Embaixador Qin defendeu, em tom grave, uma solução pacífica para a crise, indicando que seu governo consideraria a opção militar um desastre para as relações internacionais, para ONU e para os próprios Estados Unidos. O Conselho

³²³ Arquivo pessoal do Ministro Celso Amorim.

de Segurança e o mundo viveram momentos dramáticos à espera do desfecho da crise.

No domingo, 15 de novembro de 1998, pela manhã, o Presidente Bill Clinton fez um pronunciamento em cadeia nacional de televisão para declarar que o Iraque concordara com as demandas da comunidade internacional e se comprometera a cooperar incondicionalmente com a UNSCOM. Mais tarde, soube-se que a ordem para o ataque aéreo, previsto para sábado, 14 de novembro, fora abortada pelo Presidente Clinton apenas uma hora antes de sua efetivação. Apesar de o discurso ter o objetivo de anunciar o cancelamento da ação armada norte-americana, o Presidente Clinton deixou clara a posição dos Estados Unidos em favor de uma mudança de regime no Iraque: “No longo prazo, a melhor maneira de responder a essa ameaça é por meio de um governo – um novo governo – que se comprometa a representar e a respeitar seu povo e não a reprimi-lo; e que esteja comprometido com a paz na região³²⁴.”

A crise foi debelada e os funcionários da ONU começaram a voltar para o Iraque. A avaliação do Representante Permanente do Brasil foi sóbria. Embora a perspectiva de realização da revisão abrangente proposta pelo Secretário-Geral representasse uma luz no fim do túnel, não se podia minimizar o potencial para novas crises no período interveniente ou mesmo durante a própria revisão.

Segundo o acordo, no dia 16 de dezembro, um mês depois da retomada das inspeções no Iraque, o Diretor-Executivo da UNSCOM deveria apresentar ao Conselho de Segurança um relatório sobre a cooperação oferecida pelo governo iraquiano. Dessa confirmação dependeria a realização da revisão abrangente. Na véspera da entrega do relatório, Richard Butler fez um comentário – premonitório, em retrospecto – ao Representante Permanente do Brasil junto à ONU. Referindo-se à presidência do Brasil no Conselho, que ocorreria em janeiro de 1999, Butler afirmou: “Vocês não terão trabalho com a revisão abrangente, mas podem ter de lidar com as conseqüências de um ataque militar³²⁵”. Nesse mesmo dia, o Primeiro-Ministro britânico Tony Blair fez uma manifestação pública em tom confrontador, antecipando que o Reino Unido juntar-se-ia aos Estados Unidos na resposta a Saddam Hussein:

³²⁴ *Statement by the President*. The White House, Office of the Press Secretary. Disponível na página www.globalsecurity.org.

³²⁵ A citação é, segundo o Embaixador Celso Amorim, “mais ou menos textual”. Entrevista.

*Coincidimos absolutamente em nossa análise sobre o perigo representado por Saddam Hussein, e em nossa determinação de não permitir que adquira armas de destruição em massa, tema a respeito do qual Richard Butler deverá informar o Conselho de Segurança em um dia ou dois*³²⁶.

3.a. O regime da resolução 687 (1991)

Após quase oito anos de existência, o regime estabelecido pela resolução 687 (1991) mostrava sinais de esgotamento. Na opinião do vice-Diretor da UNSCOM, Charles Duelfer, o sistema tinha vícios originais. Os únicos instrumentos com que contava o Conselho de Segurança para pressionar o governo iraquiano eram as sanções e a ameaça do uso da força. O recurso à força, por seu turno, dependia exclusivamente da vontade política dos Estados Unidos e, no entanto, manter pressão militar sobre o Iraque, inclusive por meio de ataques periódicos nas chamadas “zonas de exclusão aérea”³²⁷ era um exercício caro e de difícil implementação. Ao mesmo tempo, ficava cada vez mais evidente para o regime iraquiano que o cumprimento das condições estipuladas pelo Conselho de Segurança ao final da Primeira Guerra do Golfo não seria suficiente para o levantamento das sanções³²⁸.

Pode-se considerar o mês de agosto de 1998 como ponto de inflexão na avaliação do Presidente iraquiano sobre os benefícios de continuar cooperando com a UNSCOM. Foi nesse momento que países como Rússia, França, China e Egito começaram a pressionar o Conselho de Segurança em favor da transferência do dossiê nuclear para o estágio de monitoramento contínuo (OMV), com o argumento de que tal movimento sinalizaria a autoridades

³²⁶ *Speech by the Prime Minister on Foreign Affairs*, Tuesday 15th December 1998, disponível na página www.number10.gov.uk.

³²⁷ As zonas de exclusão aérea (*no-fly zones*) foram estabelecidas unilateralmente pelos EUA e pelo Reino Unido, com o objetivo declarado de proteger operações humanitárias, e compreendiam a região norte do Iraque e o território ao Sul do paralelo 33. Seus patrocinadores citavam como base legal a resolução 688 (1991). A medida, no entanto, fora considerada ilegal pelo próprio Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali. Em depoimento ao Parlamento, o Secretário de Defesa do Reino Unido, Menzies Campbell, reconheceu que a quantidade de explosivos despejada nas *no-fly zones* do Sul havia aumentado exponencialmente, passando de média mensal de 0.025 toneladas, desde 1992, para 5 toneladas, o que correspondia a 20% do total despejado pela coalizão. Ver www.parliament.uk.

³²⁸ Segundo o parágrafo 22 da resolução 687 (1991), as sanções seriam levantadas quando o Iraque cumprisse todas as ações contempladas nos parágrafos 8 a 13 da mesma resolução. Ou seja, quando o Iraque se livrasse de todas as armas proscritas e desmantelasse seus programas de fabricação.

iraquianas a disposição do órgão de avançar diante de progressos nas inspeções. Os Estados Unidos e o Reino Unido recusavam-se a endossar esse enfoque, provavelmente reforçando a convicção de Saddam Hussein de que a agenda política anglo-norte-americana incluía mudança de regime. Para o então Representante Permanente da Rússia junto à ONU, Sergey Lavrov:

Aquele foi o momento em que o Iraque começou a reavaliar toda a situação, e quando a liderança iraquiana chegou à conclusão de que, não importa o que fizessem, as sanções não seriam levantadas enquanto Saddam Hussein continuasse no poder³²⁹.

Entre as razões para a atitude pouco cooperativa do líder iraquiano – postura que já custara ao Iraque, entre 1991 e 1998, perdas da ordem de US\$ 200 bilhões em receitas de petróleo não exportado – pode-se incluir o valor atribuído pela liderança iraquiana à capacidade bélica nas áreas química, biológica, nuclear e de mísseis. A avaliação de Bagdá era de que o Iraque teria sofrido uma derrota catastrófica na guerra contra o Irã, não fosse a utilização de armas químicas contra as “ondas humanas iranianas” e do míssil *Al Hussein*³³⁰. Saddam Hussein também estaria convencido da importância estratégica e política do Golfo, e do Iraque, em particular, fosse pela magnitude das reservas petrolíferas iraquianas, fosse pelo papel de líder da civilização árabe no mundo contemporâneo que se autoatribuía.

Acirrava-se, simultaneamente, o ânimo da opinião pública norte-americana contra o Iraque, do que é exemplo carta que vinte e sete senadores norte-americanos, democratas e republicanos, enviaram ao Presidente Clinton, pedindo que tomasse as medidas necessárias “inclusive, se necessário, ataques aéreos e missilísticos em locais suspeitos³³¹”. Os desdobramentos do processo

³²⁹ Citado por Krasno e Sutterlin, *op. cit.*, p. 143.

³³⁰ Os mísseis *Al Hussein*, de fabricação iraquiana, consistiam em uma modificação de mísseis *Scud*, de modo a dar-lhes maior alcance – acima dos 150 km permitidos pela resolução 687.

³³¹ A lista completa de senadores inclui os democratas Carl Levin, Chris Dodd, Dianne Feinstein, John Kerry, Bob Kerrey, Barbara A. Mikulski, Thomas Daschle, John Breaux, Tim Johnson, Daniel K. Inouye, Mary L. Landrieu e Wendell Ford; os republicanos Frank R. Lautenberg, Richard Lugar, Jon Kyl, John McCain, Arlen Specter, Chuck Grassley, James Inhofe, Kit Bond, Kay Bailey Hutchison, Alfonse D’Amato, Pete V. Domenici Strom Thurmond, Jesse Helms e Rick Santorum; e o independente Joe Lieberman. Disponível na página www.freerepublic.com.

de *impeachment* do Presidente Clinton passaram a influenciar diretamente os movimentos da administração norte-americana em relação ao Iraque. Durante a crise de agosto de 1998, os Estados Unidos ainda concordaram com um enfoque gradual, que começou com declaração do Presidente do Conselho de Segurança à imprensa, envolveu o Enviado Especial do Secretário-Geral ao Iraque, Embaixador Prakash Shah, da Índia, e culminou com a adoção da resolução 1194 (1998), que suspendeu a revisão do regime de sanções³³². No entanto, ainda que em um primeiro momento os Estados Unidos não tivessem colocado sobre a mesa, pelo menos de maneira explícita, a opção pela força, a delegação norte-americana sempre recordava sua interpretação da resolução 1154 (1998), segundo a qual o Conselho de Segurança estaria disposto a considerar uma resposta proporcionalmente crescente ante a falta de cooperação iraquiana.

Verificava-se, finalmente, um crescente cansaço internacional com a permanência do embargo econômico, até mesmo entre países árabes menos simpáticos ao governo de Saddam Hussein. Esse sentimento de insatisfação com o regime de sanções era alimentado por dúvidas sobre a eficácia e, sobretudo, a relação custo-benefício da manutenção de sanções abrangentes contra Bagdá³³³. No início de 1996, a ONU estimava que quatro milhões de pessoas estavam passando fome no Iraque. A deterioração da situação humanitária, por outro lado, terá sido uma das razões para a decisão iraquiana, em janeiro de 1996, de aceitar o mecanismo Petróleo-por-Alimentos³³⁴. Os quase nove meses entre a adoção da resolução 986 (1995) e a aceitação do

³³² Na hierarquia de respostas do Conselho de Segurança, simples declaração da presidência mensal à imprensa constitui o grau mais básico de reprimenda. Uma resolução sob o Capítulo VII da Carta estaria no extremo oposto do espectro de medidas à disposição do Conselho.

³³³ Custos medidos em termos de doenças, desnutrição e mortalidade infantil, bem como seus efeitos na opinião pública de outros países, particularmente os árabes, e benefício avaliado em função do nível de certeza adicional que se poderia realisticamente obter sobre se o Iraque efetivamente cumprira com sua obrigação de eliminar as armas de destruição em massa que possuía e não voltara a tentar produzi-las.

³³⁴ A implementação do mecanismo sempre foi marcada por disputas travadas no Comitê de Sanções estabelecido pela resolução 661 (1990), encarregado de autorizar os contratos submetidos pelo governo iraquiano para venda de petróleo e aquisição de bens. Os contratos de compra de suprimentos humanitários pelo Iraque eram objeto de constante atraso ou bloqueio por parte dos EUA. Anos mais tarde, evidências de corrupção na implementação do programa acabaram se transformando em um dos maiores escândalos da história das Nações Unidas, e implicaram a demissão de vários funcionários de alto escalão, inclusive o Diretor do Escritório do Programa para o Iraque da ONU, Benon Sevan.

mecanismo pelo Iraque explicar-se-iam pela avaliação iraquiana de que o programa teria o efeito de diminuir a pressão internacional pelo levantamento completo das sanções, verdadeiro objetivo do líder iraquiano. Os Estados Unidos tampouco tinham grande interesse no mecanismo Petróleo-por-Alimentos, pois avaliavam que o mesmo daria novo alento ao governo de Saddam Hussein – o que efetivamente aconteceu. Um dos motivos para a flexibilização da posição norte-americana teria sido o aumento nos preços da gasolina no mercado interno, em ano eleitoral³³⁵.

Essas seriam algumas das razões para a divisão cada vez mais profunda entre os três membros permanentes do Conselho dispostos a um entendimento com o regime de Saddam Hussein e os dois que consideravam indispensáveis mudanças no quadro político interno iraquiano ou, para usar a expressão que se tornou corrente, os que buscavam uma “mudança de regime” no Iraque. A França, a Rússia e a China queriam destacar os progressos nas inspeções e advogavam a transferência dos dossiês nuclear e de mísseis para a fase de monitoramento contínuo³³⁶. Os Estados Unidos e o Reino Unido continuavam a defender sanções adicionais e uma linguagem dura contra o regime iraquiano. A consequência dessa polarização eram resoluções mais suaves do que pretendiam norte-americanos e britânicos e, ainda assim, adotadas com dificuldade. Em outubro de 1997, por exemplo, a resolução 1134, que reagia a incidentes com pessoal da UNSCOM no Iraque, foi adotada por apenas dez votos favoráveis, com cinco abstenções: França, Rússia e China, além de Quênia e Egito. Esse grupo de países, por outro lado, não conseguia que o Conselho concordasse em reconhecer avanços no desarmamento iraquiano.

A dinâmica das relações entre o Iraque e a ONU naquele momento não dava margem a otimismo. Da perspectiva iraquiana, a UNSCOM constituía um instrumento do interesse norte-americano em manter o regime de Saddam Hussein fora de condições normais de existência na comunidade das nações. Do ponto de vista norte-americano, o que Saddam Hussein realmente

³³⁵ Os preços do galão no mercado interno norte-americano mantiveram-se acima da barreira dos US\$ 1.40 de meados de abril ao final de julho de 1996. Recorde-se que o Presidente Clinton concorreria à reeleição no final daquele ano.

³³⁶ Uma sessão da UNSCOM realizada no final de 1997 indicara que 817 dos 819 mísseis importados pelo Iraque já haviam sido contabilizados, faltando apenas esclarecer aspectos relativos à alegada produção endógena de sete mísseis. Na área nuclear, bastaria que o Iraque cooperasse com o uso de aviões para monitoramento e respondesse a cinco pontos constantes do último relatório da AIEA (S/1997/779).

desejava era ver as sanções levantadas, ao mesmo tempo em que retinha capacidade residual de produção de armas de destruição em massa. A Secretária de Estado Madeleine Albright passou a demonstrar impaciência com o próprio Conselho de Segurança, acusando o órgão de não ser o instrumento mais eficaz para resolver problemas³³⁷. Uma espécie de “fadiga iraquiana” permeava o ambiente como um todo.

A fragilização do consenso entre os membros permanentes do Conselho de Segurança em relação ao Iraque demonstrava que não seria tão fácil para o órgão funcionar como a pedra de toque da nova ordem internacional pós-Guerra Fria, como havia sugerido o Presidente George H. W. Bush no começo da década. Episódios como o de setembro de 1996 – em que a ameaça de veto russo a um projeto de resolução sobre a intervenção iraquiana no Curdistão iraquiano impediu a manifestação do Conselho ante incidente de maior gravidade – recordavam a todos que o engajamento dos membros permanentes do Conselho tinha o limite de seus interesses nacionais. Ao mesmo tempo, ficava clara a fragilidade do equilíbrio entre as tendências unilateralistas e multilateralistas que marcam a política externa norte-americana.

3.b. A Operação Raposa do Deserto

Na manhã do dia 16 de dezembro de 1998, os membros do Conselho de Segurança foram confrontados com dois fatos consumados: a avaliação, pelo Diretor-Executivo da UNSCOM, de que o grau de cooperação oferecido pelo Iraque era insuficiente e a notícia da retirada do pessoal das Nações Unidas do território iraquiano. Eram sinais que apontavam claramente para a possibilidade de uma ação militar contra o Iraque. Ninguém desconhecia haver uma janela de oportunidade para o uso da força, balizada por vários condicionantes: a perspectiva de votação do *impeachment* do Presidente Clinton na Câmara dos Deputados, marcada para o dia 17 de dezembro – e adiada com o início dos bombardeios; o retorno do Presidente Clinton, que naquele momento realizava visita a Israel e a Gaza; e o início, em 20 de dezembro, do *Ramadan*, mês sagrado para os muçulmanos, durante o qual atacar um país árabe teria um enorme custo político para os Estados Unidos.

³³⁷ “*The Security Council sometimes is not the most effective way to deal with things*”. Entrevista à imprensa na saída do Conselho de Segurança.

A cronologia da véspera dos ataques, 15 de dezembro de 1998, parece confirmar o fato de que, àquela altura, o bombardeio aéreo contra Bagdá já tinha sido decidido, com base em fatores outros que não a avaliação, pelo Conselho de Segurança, quanto ao nível da cooperação oferecida pelo Iraque. Em reunião com o Representante Permanente do Brasil, pela manhã, Kofi Annan parecia ainda acreditar que o Diretor-Executivo da UNSCOM apresentaria, no dia seguinte, um relatório fatural e neutro sobre a cooperação iraquiana, deixando ao Conselho de Segurança o julgamento político sobre a existência ou não de condições para a realização da revisão abrangente que havia proposto meses antes³³⁸. Richard Butler terá entregue seu relatório a Kofi Annan por volta das 17h00 daquele dia. Às 20h30, o Secretário-Geral teria concluído a redação da carta pela qual transmitiu os relatórios da UNSCOM e da AIEA aos membros do Conselho de Segurança³³⁹. Os outros membros do Conselho receberam o documento, por fax, entre às 23h40 e meia-noite. Antes disso, porém, Butler teria sido informado por representantes dos Estados Unidos e do Reino Unido da retirada de seus cidadãos do território iraquiano, e aconselhado a fazer o mesmo com os inspetores da UNSCOM – o que o Diretor-Executivo teria ordenado imediatamente. Ou seja, antes mesmo que o Conselho de Segurança considerasse o assunto, os inspetores da UNSCOM já estavam sendo retirados do Iraque, em antecipação à ação militar anglo-norte-americana.

Na manhã do dia 16 de dezembro, o Conselho de Segurança estava reunido em uma sessão formal para debater a manutenção da paz e da segurança e a reconstrução após conflitos. Foi nesse momento que se tomou conhecimento da retirada dos inspetores da UNSCOM. O Representante Permanente da Rússia, Embaixador Lavrov, solicitou que o Conselho interrompesse imediatamente os debates e passasse à sala de consultas informais, para avaliar os relatórios sobre a cooperação iraquiana.

O relatório da AIEA era sucinto – apenas uma página – e objetivo. Em poucos parágrafos, afirmava que: “a contraparte iraquiana ofereceu nível

³³⁸ Em suas memórias sobre o período, Charles Duelfer recorda que a Missão dos Estados Unidos fizera duas solicitações: que a mensagem dos dirigentes da UNSCOM e da AIEA fosse clara, e que a Administração recebesse uma cópia antecipada para enviar ao Presidente Clinton, que retornava de Israel a bordo do *Air Force One*. Duelfer, *op. cit.*, p.157.

³³⁹ S/1998/1172.

adequado de cooperação, de modo a permitir que as atividades listadas acima – que incluíam inspeções a locais já visitados e a novos, entrevistas, análise ambiental, entre outras – fossem completadas de maneira eficiente e efetiva³⁴⁰.” Já a UNSCOM concluiu, ao final de dez páginas, que: “à luz dessa experiência, qual seja, a de não cooperação iraquiana, infelizmente é preciso reconhecer que a Comissão não foi capaz de realizar o trabalho substantivo de desarmamento mandatado pelo Conselho de Segurança³⁴¹”.

Na breve carta em que transmitiu os relatórios ao Conselho de Segurança, o Secretário-Geral transcreveu a conclusão da AIEA de que o nível da cooperação do Iraque havia sido adequado. Manifestou dúvidas, no entanto, em relação ao relatório da UNSCOM, que considerou inconclusivo. Kofi Annan sugeriu ao Conselho de Segurança que os dois relatórios fossem considerados em conjunto, o que, em sua opinião, recomendaria três cursos de ação alternativos: (i) determinar que a cooperação prestada pelo Iraque desde 17 de novembro não constituía base para a realização da revisão abrangente; (ii) dar mais tempo para o Governo iraquiano demonstrar seu compromisso de cooperar incondicionalmente com a UNSCOM; ou (iii) decidir-se pela realização da revisão abrangente, tendo presente a importância de saber o que fora conseguido na área de desarmamento desde 1991.

Em poucas palavras, o Secretário-Geral enviara mensagens claras a todos os atores envolvidos. Ao Iraque, indicara que o nível de cooperação com a UNSCOM ainda não era satisfatório. Aos Estados Unidos, sugerira prudência e pedira mais tempo para avaliar a cooperação iraquiana. E a Richard Butler, sinalizara considerar a atuação da UNSCOM menos objetiva do que a da AIEA. Ao mesmo tempo, Kofi Annan defendera sua proposta de revisão abrangente, enfatizando a necessidade de se ter um quadro claro dos progressos atingidos na área do desarmamento.

Os representantes permanentes da Rússia, Sergey Lavrov, e da China, Qin Huasun, criticaram duramente o relatório da UNSCOM, qualificado pelo Embaixador Lavrov de “provocativo e ultrajante”. Os representantes permanentes dos Estados Unidos e do Reino Unido, por seu turno, afirmaram compreender a lógica do Diretor-Executivo da UNSCOM. O Embaixador britânico, Sir Jeremy Greenstock, advertiu que a decisão iraquiana de não

³⁴⁰ S/1998/1172, Anexo I.

³⁴¹ S/1998/1172, Anexo II.

cooperar com a UNSCOM constituía um detonador de uma situação “potencialmente perigosa”.

A sessão de consultas informais foi retomada na tarde do dia 16 de dezembro, em meio à expectativa quanto às implicações do relatório da UNSCOM. O Embaixador Lavrov chegou ao ponto de perguntar se havia ou não perspectiva de um ataque militar, ignorando que, àquela altura, a ação militar já estava em andamento. Não houve resposta por parte dos representantes permanentes dos Estados Unidos e do Reino Unido. A sessão prometia transformar-se, como em ocasiões anteriores, em um embate entre norte-americanos e britânicos, de um lado, e franceses, russos e chineses, de outro. Richard Butler, contudo, não precisou utilizar seus melhores argumentos – ou melhor, não teve tempo de fazê-lo.

Poucos minutos depois do início da sessão, entra na sala de consultas informais do Conselho de Segurança um diplomata russo que, aparentando nervosismo, cochicha algo no ouvido do Representante Permanente da Rússia. Diplomatas ingleses fazem o mesmo com o Representante britânico. O Embaixador Lavrov pede imediatamente a palavra. Kofi Annan deixa o recinto e o Embaixador Greenstock solicita a suspensão da sessão. Àquela altura, todos sabiam o que se passava: na antessala do Conselho, a TV denunciava, em tempo real, que o ataque anglo-norte-americano a Bagdá já havia começado.

Clima de perplexidade entre os membros do Conselho, que partilhavam o mesmo óbvio sentimento de que o órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacional havia sido marginalizado em momento fundamental. O Embaixador Lavrov solicitou a realização de sessão formal do Conselho de Segurança naquela mesma noite. A delegação brasileira sequer deixou o edifício das Nações Unidas. O discurso do Brasil para a sessão formal do dia 16 de dezembro de 1998 foi redigido ali mesmo, no assento do Brasil na sala do Conselho de Segurança. Em sua intervenção, o Embaixador Celso Amorim deplorou o uso da força:

O Brasil sempre favoreceu o diálogo, a diplomacia e o multilateralismo na articulação de respostas a ameaças à paz e à segurança. O uso da força militar só deve ser considerado como último recurso. E, quando for efetivamente contemplado, deve sê-lo sob uma moldura multilateral. O Conselho de Segurança continua a ser o único órgão

*com autoridade legal para determinar ações que tenham como objetivo o cumprimento de suas próprias resoluções*³⁴².

As intervenções dos membros do Conselho de Segurança na sessão formal revelaram, mais uma vez, a existência de visões dificilmente compatíveis em relação a uma política para o Iraque. Estados Unidos, Reino Unido e Japão expressaram apoio à ação militar anglo-norte-americana. O Embaixador britânico repetiu as palavras do Primeiro-Ministro Tony Blair, poucas horas antes: “Se ele [Saddam Hussein] não abandonar seus programas de armas de destruição em massa por meio do diálogo e da diplomacia, esses programas terão de ser destruídos ou degradados pelo uso da força militar. Se todos os outros caminhos forem fechados, não haverá alternativa realista³⁴³.” O Representante Permanente alerno dos EUA, Embaixador Peter Burleigh, confirmou que “a política iraquiana de constante desafio e não cooperação exigia o recurso à força militar³⁴⁴”.

As delegações da China e da Rússia condenaram veementemente o uso da força. O Embaixador Lavrov rejeitou as cartas enviadas pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido aos membros do Conselho, pelas quais os dois países justificavam a ação militar com base em uma “autorização aberta” contida na resolução 678 (1990). Recorde-se que o parágrafo operativo 2 da 678 lê: “O Conselho de Segurança, agindo sob o capítulo VII da Carta, autoriza os Estados membros (...) a usarem todos os meios necessários para defender e implementar a resolução 660 (1990) e todas as resoluções relevantes subsequentes³⁴⁵”. Para o representante russo, “os Estados Unidos e o Reino Unido violaram grosseiramente a Carta das Nações Unidas, os princípios do direito internacional e as normas e regras reconhecidas de comportamento responsável por parte dos Estados na arena internacional³⁴⁶”. A China também condenou o ataque que, nas palavras do Embaixador Qin, “violava a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito

³⁴² S/PV 3955, disponível na página www.un.org. A sessão foi transmitida ao vivo pela TV.

³⁴³ S/PV 3955, disponível na página www.un.org.

³⁴⁴ *Idem*.

³⁴⁵ Recorde-se que a resolução 678 (1990) referia-se a resoluções subsequentes à 660, mas anteriores à própria 678, todas mencionadas no parágrafo preambular da resolução: 661 (1990), 662 (1990), 664 (1990), 665 (1990), 666 (1990), 667 (1990), 669 (1990), 670 (1990), 674 (1990) e 677 (1990). S/RES/678 (1990), 29 de Novembro de 1990.

³⁴⁶ S/PV 3955, disponível na página www.un.org.

Internacional³⁴⁷”. Os demais membros do Conselho, com diferentes nuances, responsabilizaram o Iraque por não ter cumprido os compromissos assumidos, mas manifestaram preferência por soluções diplomáticas.

O Presidente Bill Clinton defendeu sua decisão de atacar o Iraque em declaração à nação transmitida pela televisão, a partir da Casa Branca. “Hoje de manhã, determinei que as forças armadas norte-americanas atingissem alvos militares e de segurança no Iraque”, anunciou o presidente. Justificando a medida em termos de uma luta entre o “caos e a comunidade, entre o medo e a esperança”, Clinton conclamou os norte-americanos a se manterem firmes diante dos inimigos da paz, e qualificou o ataque como uma “missão vital” para os Estados Unidos³⁴⁸.

A possibilidade de um ataque norte-americano ao Iraque era conhecida por todos. Os mais de sete anos de uma espécie de “jogo de gato e rato” entre o governo iraquiano e a UNSCOM haviam gerado fissuras no consenso em relação ao regime de sanções que, para muitos, estava punindo inocentes civis iraquianos. Verificava-se uma pressão internacional crescente pelo levantamento do embargo comercial, diante da catástrofe humanitária que tinha lugar no Iraque. Desenvolvimentos da política interna norte-americana influenciavam a intensidade e o ritmo das investidas dos Estados Unidos contra Saddam Hussein. Recorde-se que o voto do *impeachment* do Presidente Clinton na Câmara dos Representantes estava previsto inicialmente para o dia 17 de dezembro de 1998, mas, em função do ataque a Bagdá, a Câmara teve de alterar sua agenda para aprovar resolução em apoio a tropas norte-americanas no Oriente Médio³⁴⁹. O Iraque – país de tamanho e economia não desprezíveis, governado por um ditador violento e personalista – parecia caber perfeitamente no papel de vilão, capaz de desviar as atenções da população norte-americana do tema do *impeachment*.

Ao longo do segundo semestre de 1998, os governos dos Estados Unidos e do Reino Unido haviam deslocado uma considerável quantidade de tropas para a região do Golfo. Interessava aos Estados Unidos manter a pressão sobre as autoridades iraquianas quase no limite, de modo que medidas drásticas pudessem ser tomadas a curtíssimo prazo, caso necessário. Segundo

³⁴⁷ *Idem*.

³⁴⁸ *Transcript: President Clinton explains Iraq strike, 16/12/1998*. Disponível na página www.pbs.org.

³⁴⁹ A H. Res. 612 foi aprovada por 417 votos a 5 na Câmara.

informações do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, por ocasião da Raposa do Deserto, havia 29.900 soldados norte-americanos, 37 navios e 348 aeronaves na região do Golfo³⁵⁰.

Durante quatro dias, entre 16 e 20 de dezembro de 1998, noventa e sete alvos iraquianos foram bombardeados, inclusive instalações para a produção de mísseis, segundo o Pentágono. Quando a operação Raposa do Deserto terminou, também haviam terminado as inspeções da UNSCOM e da AIEA. Havia também acabado a própria UNSCOM – embora isso não fosse óbvio àquela altura – considerada por muitos pivô da crise que culminou com o bombardeio de Bagdá. Assim recorda o Representante Permanente da Rússia junto à ONU:

*Nosso governo avaliou e declarou publicamente que o uso da força fora provocado pela UNSCOM e por Butler pessoalmente. (...) A UNSCOM estava morta e foi a Comissão que assinou sua própria sentença de morte*³⁵¹.

A autoridade do Conselho de Segurança fora duplamente ignorada. Não apenas a decisão de utilizar a força fora tomada unilateralmente, como também a justificativa para a ação militar fora feita com base em uma avaliação exclusiva do Diretor-Executivo da UNSCOM, não endossada, e sequer examinada, pelo Conselho de Segurança. Mais grave do que isso, o futuro das relações entre as Nações Unidas e o Iraque parecia depender, naquele momento, de muitas variáveis, em relação às quais o Conselho tinha pouca ou nenhuma influência: quanto durariam os ataques e quais seriam suas consequências, ou ainda como reagiria Saddam Hussein eram perguntas subjacentes a um debate a respeito do qual o Conselho não tinha como opinar, relegado que estava, naquele momento, à posição de mero espectador. Para o Embaixador Celso Amorim, a verdadeira questão, ainda cercada por muitas incógnitas, residia na difícil tentativa de articular um consenso entre os membros do Conselho de Segurança sobre como retomar as atividades da UNSCOM no Iraque, quando as bombas parassem de cair em Bagdá³⁵².

³⁵⁰ *Iraq-US confrontation. CRS issue brief for Congress.*

³⁵¹ Entrevista do Embaixador Sergey Lavrov para o projeto Yale-UN de História oral, citada por Krasno e Sutterlin, *op. cit.*, p.119.

³⁵² Notas pessoais da autora.

Capítulo 4 - A Presidência Brasileira do Conselho de Segurança

“O próprio sistema de segurança internacional, do qual as Nações Unidas e o Conselho de Segurança constituem elo central, foi ameaçado.”

Sergey Lavrov, 16 de dezembro de 1998³⁵³.

Apesar de sua curta duração – pouco mais de 70 horas –, a Operação Raposa do Deserto teve consequências a longo prazo. A principal delas foi o fim das inspeções das Nações Unidas em território iraquiano. O programa humanitário também foi afetado. Além de precipitar o final do regime estabelecido pela resolução 687 (1991), a ação militar anglo-norte-americana marcou o início de um período de confrontação direta entre os Estados Unidos e o regime iraquiano, que culminou com a invasão do Iraque, em março de 2003³⁵⁴.

O jornalista indiano Dilip Hiro alinha cinco efeitos adicionais dos bombardeios de dezembro de 1998: (i) o aprofundamento das divisões

³⁵³ S/PV 3955.

³⁵⁴ Já em janeiro de 1999, o especialista em assuntos militares e do Oriente Médio Anthony Cordesman alertava para o fato de a Operação Raposa do Deserto ser apenas o prelúdio de anos de problemas envolvendo Saddam Hussein, o Iraque, o Irã, proliferação e instabilidade no Golfo Pérsico. Cordesman, Anthony: *After Desert Fox: our policy for the Gulf and Iraq*. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS), 28/1/1999.

entre os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU; (ii) a alienação de Kofi Annan do eixo EUA-Reino Unido; (iii) a revelação precipitada, pela imprensa norte-americana, da ligação entre a UNSCOM e os serviços de inteligência norte-americanos; (iv) a diminuição do apoio dos países da região à utilização da força contra Bagdá; e (v) o acirramento de sentimentos antiamericanos em países árabes³⁵⁵. O professor britânico Gareth Stansfield recorda que Saddam Hussein não apenas tinha conseguido livrar-se da presença “irritante e intrusiva” dos inspetores da UNSCOM; a resistência diante dos ataques também havia fortalecido sua posição diante da Guarda Republicana³⁵⁶. Ainda segundo Cordesman, não haveria dúvidas de que a operação lograra alguns resultados importantes. Um dos mais relevantes seria a demonstração de que os Estados Unidos e o Reino Unido estariam dispostos a utilizar meios militares para manter as sanções das Nações Unidas e a política de contenção do regime iraquiano³⁵⁷.

O Brasil assumiria a presidência rotativa do Conselho de Segurança em primeiro de janeiro de 1999. O Embaixador Celso Amorim estava determinado a recolocar o Iraque na agenda ativa do órgão, com o objetivo de buscar a retomada das inspeções de desarmamento. Em sua visão, a melhor opção para assegurar que o regime de Saddam Hussein não mais ameaçasse a paz e a segurança internacional seria o Conselho restabelecer sua autoridade sobre o assunto, com a volta dos inspetores das Nações Unidas ao território iraquiano. Amorim não ignorava as dificuldades colocadas pelo ambiente altamente polarizado que cercava as discussões sobre o Iraque naquele momento. Mesmo assim, resolveu tentar.

³⁵⁵ Hiro, Dilip. *Iraq. In the eye of the storm*. Nova York: Thunder’s Mouth Press/Nation Books, 2002, p. 131.

³⁵⁶ Stansfield, Gareth. *Iraq*. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 152. Stansfield, do Instituto de Estudos Árabes e Islâmicos da Universidade de Exeter e do Programa de Oriente Médio do Instituto Real de Assuntos Internacionais, da Chatam House, é um dos poucos especialistas em Iraque a terem efetivamente residido no país. Entre 1997 e 2001, Stansfield viveu no Curdistão iraquiano, trabalhando em Erbil e Suleimaniyah para auxiliar os governos regionais em temas humanitários.

³⁵⁷ Anthony Cordesman está à frente da *Arleigh A. Burke Chair in Strategy* no *Center for Strategic and International Studies* (CSIS). É também comentarista de segurança nacional na rede ABC.

4.a. Dificuldades iniciais no Conselho de Segurança

A tarefa não se mostraria fácil. Nas consultas bilaterais tradicionalmente realizadas por cada novo Presidente do Conselho de Segurança no início do mês, o Embaixador Amorim abordou o tema com os representantes permanentes de todos os membros do órgão³⁵⁸. Apesar de manifestarem preocupação com a ausência de inspeções e a grave crise humanitária no Iraque, havia um consenso apenas em relação à necessidade de retomar o debate sobre o tema no Conselho. Quando se tratava de discutir maneiras de fazê-lo, verificava-se um considerável grau de indecisão. A maioria silenciosa dos membros não permanentes do Conselho mantinha uma postura de inércia cautelosa diante de um tema que avaliavam como intratável e acima do alcance de suas diplomacias. Esse era exatamente o dilema que a presidência brasileira tinha de resolver, se quisesse fazer avançar os debates sobre o Iraque no Conselho de Segurança: de que maneira um país em desenvolvimento com as características do Brasil deveria tratar de um tema de importância vital para o Conselho de Segurança, e sobre o qual não havia acordo entre os membros permanentes.

O ambiente em que se desenvolviam os debates sobre o Iraque depois dos bombardeios de dezembro de 1998 pode ser avaliado pelo tom da imprensa norte-americana. Logo no início de 1999, o colunista Tim Weiner, do *New York Times*, afirmou que o Iraque fora o vencedor dos bombardeios de dezembro, pois Saddam Hussein sobrevivera e, sem os inspetores da UNSCOM, estava livre para retomar seus programas de armas de destruição em massa³⁵⁹. A mesma opinião foi expressa por Anthony Cordesman, para quem nenhuma mudança na política iraquiana ou no comportamento de Saddam Hussein deveria ser esperada. Saddam teria demonstrado aos iraquianos, ao Golfo e ao mundo que poderia sobreviver a outro ataque norte-americano³⁶⁰. Para o *International Herald Tribune*, as sanções contra o Iraque não haviam logrado derrubar Saddam Hussein, nem assegurar o fim de sua busca por armas de destruição em massa. Ao contrário, teriam levado

³⁵⁸ Os membros não permanentes do Conselho de Segurança durante 1999 eram: Argentina, Barein, Brasil, Canadá, Eslovênia, Gabão, Gâmbia, Malásia, Namíbia e Países Baixos.

³⁵⁹ Weiner, Tim: “U.S. long view on Iraq: patience in containing the ever-deadlier Hussein”. *New York Times*, 3/1/1999.

³⁶⁰ *New York Times*, 3/1/1999. Citado por Hiro, *op. cit.*, p. 31.

grande sofrimento aos civis iraquianos e ajudado a alimentar os ressentimentos de populações árabes contra os Estados Unidos³⁶¹.

O tema também repercutia no Legislativo norte-americano. O Senador republicano Frank Murkowski (Alasca) acusou a política da Administração Clinton em relação ao Iraque de “não ter dentes³⁶²”. Para Murkowski, os ataques de dezembro teriam premiado Saddam Hussein com o fim, *de facto*, das sanções econômicas³⁶³. Em medida pouco usual, a Comissão de Inteligência da Câmara dos Representantes convocou o Diretor da CIA, George Tenet, a prestar depoimento público sobre os ataques de dezembro de 1998. A justificativa do deputado republicano Porter Goss (Flórida) era não estar satisfeito com os informes privados que vinha recebendo da Administração Clinton. Pressionado³⁶⁴, o Presidente Clinton adotou uma linguagem dura em seu discurso sobre o Estado da União de 1999: “Por quase uma década, o Iraque desafiou sua obrigação de destruir suas armas de destruição em massa e seus mísseis. Os Estados Unidos continuarão a conter Saddam e vamos trabalhar pelo dia em que o Iraque tenha um governo à altura de seu povo³⁶⁵”. Em conferência telefônica com os Ministros das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia, da Argentina, Guido Di Tella, e do Canadá, Lloyd Axworthy, a Secretária de Estado Madeleine Albright sugeriu o Iraque como primeiro tema para coordenação entre os quatro países no Conselho de Segurança, em um “espírito de solidariedade hemisférica³⁶⁶”. Albright sustentou que a UNSCOM não poderia ser posta em causa ou ser objeto de um tratamento politizado. Segundo a Secretária de Estado, seria necessário encontrar um modo de funcionamento para a

³⁶¹ Dale, Reginald: “Sanctions Have Neither Toppled Saddam Nor Ended Quest for Arms: Time to Listen to France on Iraqi Oil?” *International Herald Tribune*, 26/1/1999.

³⁶² Murkowski foi Senador pelo Alasca (1981-2002) e presidiu a Comissão de Energia e Recursos Naturais do Senado.

³⁶³ Murkowski, Frank: “Our toothless policy on Iraq”. *Washington Post*, 25/1/1999.

³⁶⁴ Recorde-se que, em janeiro de 1999, o pedido de *impeachment* de Clinton já tinha sido aprovado pela Câmara (em 19/12, por 228 votos contra 206), mas Clinton ainda não tinha sido inocentado pelo Senado, o que só ocorreu em fevereiro de 1999.

³⁶⁵ *State of the Union Speech*, 19 de janeiro de 1999.

³⁶⁶ Di Tella e Axworthy teriam reagido positivamente. Já o Ministro Lampreia indicou que a ideia de coordenação não deveria implicar que os quatro países constituíssem um bloco, até porque, em sua condição de superpotência, os EUA não cabiam dentro de qualquer bloco. Para Lampreia, o exercício não deveria buscar a harmonização de posições ou mesmo busca de atuação e posturas conjuntas. Entrevista.

Comissão, de forma que o regime iraquiano não se sentisse livre da supervisão internacional.

Exemplo do tipo de dificuldades com que se defrontou o Presidente do Conselho em janeiro de 1999 foi o documento preparado pela UNSCOM contendo uma avaliação sobre o *status* do desarmamento iraquiano. Recorde-se que um relatório dessa natureza constituiria subsídio essencial para a revisão abrangente proposta pelo Secretário-Geral em agosto de 1998. O Embaixador Celso Amorim considerava o documento de todo interesse para os membros do Conselho, e desejava que tivessem acesso ao mesmo. A delegação da Rússia, no entanto, já havia indicado que não mais manteria contatos oficiais com o Diretor-Executivo da Comissão, a quem os russos acusavam de haver contribuído para os bombardeios de dezembro de 1998. Os russos também criticavam o fato de Richard Butler haver ordenado a retirada dos inspetores da UNSCOM horas antes da ação militar anglo-norte-americana, o que levantava suspeitas de que teria conhecimento prévio da decisão do Presidente Clinton de bombardear o Iraque. Segundo relato de Carne Ross, encarregado do tema na Missão britânica, o Representante Permanente russo estava obcecado pelo que considerava uma “traição” do Diretor-Executivo da UNSCOM. De acordo com o Embaixador Lavrov, em visita a Moscou, dias antes dos ataques de dezembro, Richard Burton da UNSCOM teria declarado que o Iraque estava cooperando com a UNSCOM – afirmação que revertera, em Nova York, ao apresentar seu relatório sobre a cooperação iraquiana ao conselho de Segurança³⁶⁷.

Com o relatório da UNSCOM em mão, mas sem condições de transmiti-lo oficialmente aos membros do Conselho de Segurança, a presidência brasileira optou por uma solução pouco ortodoxa: o relatório foi simplesmente deixado sobre a mesa, em frente ao assento de cada membro do Conselho na sala de consultas informais. Dias mais tarde, os Representantes Permanentes da Eslovênia, Danilo Türk, e dos Países Baixos, Peter Van Walsum, solicitaram, em carta ao Secretário-Geral, a circulação do relatório como documento oficial do Conselho de Segurança, “em benefício da transparência e de todos os membros das Nações Unidas³⁶⁸”. Ao fazê-lo, asseguraram *status* oficial ao que pode ser considerado o testamento das atividades da UNSCOM no Iraque.

³⁶⁷ Ross, Carne. *Independent Diplomat. Dispatches from an Unaccountable Elite*. Ithaca: Cornell University Press, 2007, p. 184.

³⁶⁸ Documento S/1999/94.

Para muitos membros do Conselho de Segurança, a UNSCOM passara a ser parte do problema. Um dos principais questionamentos que se fazia à Comissão dizia respeito à porosidade das informações obtidas por meio das inspeções, que pareciam transitar livremente entre a UNSCOM e os serviços de inteligência britânico, norte-americano e israelense. Logo no início de janeiro de 1999, a imprensa norte-americana (*Washington Post* e *Boston Globe*) deu destaque à denúncia de que informações obtidas pela Comissão a respeito dos programas iraquianos de armamentos eram regularmente transmitidas aos serviços de inteligência dos Estados Unidos³⁶⁹. Segundo o *Washington Post*, o Secretário-Geral da ONU teria conhecimento de que a UNSCOM facilitara a criação de um mecanismo de transmissão de informações de inteligência aos Estados Unidos, em violação a seu mandato. Em *off*, um assessor de Kofi Annan teria observado a jornalista do *Post* que as Nações Unidas não podiam ser parte de uma operação destinada a derrubar o governo de um de seus membros³⁷⁰. Também no *Post*, o jornalista e ativista político Sam Hussein acusou o Diretor-Executivo da UNSCOM de ter provocado a ação anglo-norte-americana com seu relatório negativo de dezembro de 1998, e denunciou que a administração Clinton teria tido uma influência direta na redação do relatório de Butler, durante múltiplas sessões realizadas na missão dos Estados Unidos junto à ONU, dois dias antes dos bombardeios de dezembro de 1998³⁷¹.

Em editorial publicado no dia 7 de janeiro de 1999, o *Washington Post* acusou o Secretário-Geral da ONU de voltar-se contra Richard Butler com “táticas perniciosas³⁷²”. Kofi Annan limitara-se a afirmar que, caso as acusações contra Butler fossem verdadeiras, prejudicariam o trabalho de desarmamento das Nações Unidas no Iraque e em outros lugares³⁷³. Em linguagem dura, o jornal acusou a equipe de Annan e o próprio Secretário-Geral de estarem oferecendo apoio público às acusações de Saddam Hussein de que os inspetores da UNSCOM seriam “sionistas”. O editorial provocou resposta imediata do porta-voz do Secretário-Geral, Fred Eckhard, que se

³⁶⁹ Em seu livro *Iraq Confidential*, Scott Ritter descreve em detalhe as ligações entre os serviços de inteligência norte-americano, britânico e israelense e os inspetores da UNSCOM.

³⁷⁰ Gellman, Barton. “Annan Suspicious of UNSCOM Role”. *Washington Post*, 6/1/1999.

³⁷¹ Hussein, Sam. “Twisted Policy on Iraq”. *Washington Post*, 26/1/1999.

³⁷² *Back-stabbing at the UN*. *Washington Post*, 7 de janeiro de 1999.

³⁷³ Declaração à imprensa, citada por Shawcross, William. *Deliver Us from Evil: Peacekeepers, Warlords and a World of Endless Conflict*. Nova York: Simon and Schuster, 2001, p. 33.

disse chocado com seu tom e conteúdo, e negou veementemente as acusações. Esses episódios refletem o clima prevalecente em relação à presença de Richard Butler à frente da UNSCOM, reforçando a necessidade de ampla reformulação do mecanismo de inspeções de desarmamento da ONU no Iraque.

4.b. O início dos debates

As discussões sobre o Iraque, em janeiro de 1999, começaram de maneira modesta: com *briefing* sobre a situação humanitária no país depois dos ataques de dezembro. Rolf Knutsen, do Gabinete de Kofi Annan, apresentou uma avaliação sobre os efeitos da ação militar anglo-norte-americana sobre a população civil iraquiana e outras questões pontuais, que não tocavam diretamente em temas como a suspensão das inspeções e os ataques aéreos de dezembro de 1998³⁷⁴. As divergências entre os membros permanentes do Conselho em relação ao Iraque, no entanto, contaminavam até mesmo a discussão sobre temas de menor importância. Não foi possível lograr consenso sequer em relação à declaração que o Presidente do Conselho costuma apresentar à imprensa ao final de consultas informais.

As delegações dos Estados Unidos e do Reino Unido continuavam resistentes a qualquer referência à soberania e à integridade territorial do Iraque, como sugerido por China, Barein e Gabão, ou mesmo à simples menção ao papel do Secretário-Geral, como defendiam Rússia, China e Malásia, entre outras delegações³⁷⁵. Depois de várias tentativas, o Presidente do Conselho propôs uma declaração à imprensa nos termos mais breves possíveis: (i) daria ciência do *briefing* recebido sobre aspectos do programa humanitário no Iraque, e (ii) reafirmaria o compromisso dos membros do Conselho com a implementação do programa, enfatizando sua importância para atender às necessidades humanitárias da população iraquiana. Foi a

³⁷⁴ Entraram na pauta, por exemplo, protestos iraquianos sobre alegadas relações entre a agência da ONU encarregada de atividades de desminagem no Norte do Iraque (UNOPS) e ONGs, cuja presença na região era contestada pelo governo iraquiano; e o anúncio, pelo Iraque, de que não mais concederia vistos a integrantes do programa humanitário de nacionalidade norte-americana ou britânica.

³⁷⁵ Havia sugestões mais técnicas, como a de endosso às recomendações do Secretário-Geral em seu relatório sobre peças de reposição para a indústria de petróleo iraquiana (França), e o questionamento da base legal para a presença de ONGs no norte do Iraque (Rússia).

primeira manifestação coletiva do Conselho de Segurança depois dos bombardeios de dezembro de 1998.

O quadro em que se desenvolviam os debates sobre o Iraque no Conselho de Segurança, em janeiro de 1999, pode ser assim resumido. A delegação francesa sustentava que tudo o que podia ser feito em termos de inspeções já havia sido feito, e defendia que a melhor alternativa para impedir a reconstrução dos programas iraquianos de armamentos proscritos seria a transição para a fase de monitoramento contínuo, que permitiria a presença permanente de inspetores das Nações Unidas em território iraquiano. Concomitantemente, dever-se-ia proceder ao levantamento, pelo menos parcial, do regime de sanções. Os russos tinham posições próximas às dos franceses. Os Estados Unidos não apoiavam o levantamento das sanções, e continuavam a defender a UNSCOM. Pareciam abertos, entretanto, à ideia de que o dossiê nuclear passasse para a fase de monitoramento contínuo, e passaram a apoiar o levantamento do teto para vendas de petróleo iraquiano³⁷⁶.

Na visão do Presidente do Conselho de Segurança, a tarefa mais urgente era o retorno dos inspetores de desarmamento ao Iraque, já que, naquele momento, o regime estabelecido pela resolução 687 (1991) não estava sendo implementado. Não só o governo iraquiano se recusava a readmitir os inspetores da UNSCOM em seu território, sob o argumento de que não podia garantir a segurança dos mesmos; Rússia, China e França tampouco pareciam dispostas a admitir a retomada dos trabalhos da UNSCOM em seu formato tradicional. A única proposta concreta sobre a mesa àquela altura, a ideia russa de se promover reunião do colegiado da UNSCOM³⁷⁷, parecia não mais interessar aos próprios russos, a quem – especulava-se – os iraquianos teriam indicado desacordo com qualquer atividade realizada sob a presidência de Richard Butler.

A situação de virtual paralisia do Conselho de Segurança desde os ataques de dezembro de 1998 era vista com preocupação por diversos países não

³⁷⁶ A resolução 986 (1995) permitia que o Iraque exportasse até US\$ 2 bilhões a cada 180 dias. O teto para vendas de petróleo iraquiano foi aumentado para US\$ 5,26 bilhões a cada semestre, em 1998, e finalmente extinto, em 1999.

³⁷⁷ A estrutura original da UNSCOM compreendia um colegiado formado por representantes de 20 países: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, China, Estados Unidos, Finlândia, França, Indonésia, Itália, Japão, Nigéria, Noruega, Países Baixos, Polónia, Reino Unido, República Tcheca, Rússia e Venezuela. A Comissão, no entanto, pouco se reunia e tinha escassa influência sobre as inspeções.

integrantes do Conselho, que temiam as consequências de médio e longo prazo para o Golfo, em particular em função da importância estratégica das reservas de petróleo da região. Muitos recordavam a alta de preços subsequente à Primeira Guerra do Golfo, quando o barril de petróleo *Brent* passara de menos de US\$ 20, em 1989, para mais de US\$ 27, em 1991³⁷⁸. Na visão do Embaixador Celso Amorim, o Conselho defrontava-se com o desafio de reconstituir sua unidade em torno de uma política para o Iraque, balizando-se por dois objetivos fundamentais: (i) preservar a continuidade da presença da ONU no Iraque, por considerar que essa seria a melhor forma de assegurar que o país não desenvolvesse armas de destruição em massa; e (ii) aliviar a situação de emergência humanitária vivida pela população civil havia mais de sete anos.

Na segunda semana de janeiro, o Presidente do Conselho de Segurança realizou uma nova rodada de consultas com todos os membros do Conselho, bilateralmente ou em grupos, sobre a possibilidade de manifestação do órgão sobre o Iraque. Uma vez mais, ficou patente a dificuldade de se forjar um consenso entre os cinco membros permanentes. Apesar de todos compartilharem um sentimento de urgência quanto à importância de o Conselho retomar a iniciativa em relação ao Iraque, quando se tratava de medidas concretas, verificava-se um acordo apenas sobre questões de caráter humanitário. Qualquer proposta de ação coletiva do órgão esbarrava em diferenças de percepção importantes quanto à menção a resoluções anteriores, considerada essencial pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido; a referências à soberania e à integridade territorial do Iraque, como desejavam França, Rússia e China; ou ainda à condenação do uso unilateral da força, importante para muitos membros não permanentes, inclusive o Brasil.

As diferenças entre os membros do Conselho de Segurança eram particularmente acentuadas quando se tratava de deliberar sobre a retomada das atividades da ONU na área de desarmamento. Sobressaía uma forte resistência, principalmente por parte da delegação russa, quanto à participação do Diretor-Executivo da UNSCOM, cuja figura parecia estar no cerne da dificuldade do Conselho em avançar nessa área. Ao mesmo tempo, um crescente número de membros do Conselho e de países árabes começou a defender, no mínimo, um relaxamento do regime de sanções. Como

³⁷⁸ Table 11.7 *Crude Oil Prices by Selected Type, 1970-2007*. Disponível na página www.eia.doe.gov.

reconheceu a colunista do *New York Times*, Barbara Crossette, os Estados Unidos estavam cada vez mais isolados na defesa da manutenção das sanções³⁷⁹.

No dia 14 de janeiro de 1999, a delegação francesa circulou um *non-paper* com três sugestões para o encaminhamento da questão iraquiana. O governo francês defendia, em primeiro lugar, a transição imediata dos quatro dossiês de desarmamento para a fase de monitoramento contínuo (OMV), sob o argumento de que os ataques militares de dezembro de 1998 tinham praticamente eliminado as armas de destruição em massa iraquianas remanescentes. Para a França, existiriam apenas elementos residuais de desarmamento a serem verificados – tarefa que poderia ser realizada no âmbito do mecanismo de OMV estabelecido pela resolução 715 (1991)³⁸⁰. O reconhecimento, tanto pela AIEA como pelo próprio Diretor-Executivo da UNSCOM, de uma impossibilidade prática de se atingir 100% de verificação do desarmamento iraquiano, bem como a dificuldade de se retomarem as inspeções no terreno justificariam, para os franceses, a decisão política de encerrar a fase de desarmamento.

O projeto francês também contemplava o levantamento progressivo de algumas sanções, entre as quais o congelamento de ativos iraquianos no exterior, a partir do cumprimento, pelo Iraque, de obrigações referentes a prisioneiros de guerra e propriedades kuwaitianas apreendidas durante a invasão de 1990. Manter-se-iam apenas o embargo de armas e o controle sobre equipamentos de uso dual.

O terceiro elemento da proposta francesa era o estabelecimento de um novo mecanismo de verificação do desarmamento iraquiano, baseado em controle “preventivo” – ao contrário das inspeções “retrospectivas” realizadas pela UNSCOM. Para tanto, seria criada comissão de controle, com orçamento autônomo e funcionários vinculados ao Secretariado das Nações Unidas – ao contrário da UNSCOM, para a qual, como se recorda, os inspetores eram cedidos por seus respectivos governos, em bases voluntárias. A proposta incluía, finalmente, o estabelecimento de mecanismo de controle sobre fluxos financeiros iraquianos e o reforço do controle físico das fronteiras do Iraque.

³⁷⁹ Crossette, Barbara: “US more isolated in UN on keeping the Iraq sanctions”. *New York Times*, 12/1/1999.

³⁸⁰ Recorde-se que a resolução 715 (1991) não estabelecia prazo para o fim do mecanismo de monitoramento contínuo. Os inspetores permaneceriam no Iraque indefinidamente.

O movimento feito pela França teve o mérito de reengajar o Conselho de Segurança em debates sobre uma política renovada em relação ao Iraque. No cerne da proposta apresentada pelo Embaixador Alain Dejammet³⁸¹, parecia estar o reconhecimento, compartilhado, de maneira mais ou menos explícita, pela maior parte dos membros do Conselho, de que a ação militar de dezembro de 1998 inviabilizara a continuidade das inspeções da UNSCOM, ou, na versão mais radical, determinara o fim da própria Comissão, como desejavam os russos. Até mesmo os Estados Unidos e o Reino Unido pareciam abertos a uma versão modernizada da UNSCOM, em reconhecimento implícito de que o quadro iraquiano se alterara significativamente após a operação Raposa do Deserto.

Imediatamente, a delegação russa apresentou sua própria proposta. Segundo o Embaixador Lavrov, o *non-paper* russo complementaria a proposta francesa, elaborando em maior detalhe o processo de transição para a fase de monitoramento contínuo. O texto introduzia um componente político na nova Comissão, que seria composta por representantes dos Estados membros. Ao mesmo tempo, reconhecia o caráter eminentemente técnico do trabalho de verificação, atribuindo a agências especializadas de desarmamento, especificamente a AIEA e a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) – até então alijada do processo de inspeções – a principal responsabilidade pelo monitoramento contínuo do Iraque. Consoante com sua oposição à UNSCOM, os russos defendiam que integrantes da Comissão poderiam participar do novo mecanismo apenas em sua capacidade pessoal.

Nenhuma das duas propostas logrou aproximar as posições dos membros do Conselho de Segurança. As delegações dos Estados Unidos e do Reino Unido continuaram a afirmar que a fase de desarmamento não podia ser encerrada, enfatizando o perigo representado pelo regime de Saddam Hussein. O problema dessa avaliação era não ter caráter propositivo. Ao contrário. Tratava-se de mera reiteração de políticas que, na prática, não tinham mais condições de serem implementadas. Ante a recusa do Iraque em aceitar o retorno dos inspetores da UNSCOM, os defensores dessa linha de ação teriam como única alternativa bombardeios periódicos do território iraquiano – opção que os próprios norte-americanos e britânicos reconheciam ser insustentável a médio e longo prazo.

³⁸¹ O Embaixador Alain Dejammet foi Representante Permanente da França junto às Nações Unidas entre 1996 e 2000.

Não havia melhorado, ao mesmo tempo, a gravíssima situação humanitária da população iraquiana, o que exigia aperfeiçoamentos imediatos no mecanismo Petróleo-por-Alimentos. Os próprios norte-americanos passaram a defender o levantamento do teto para as vendas de petróleo e concordavam com um mecanismo de aprovação automática, por integrantes do Secretariado da ONU, de importações de alimentos e medicamentos pelo Iraque. Os Estados Unidos pareciam ter chegado à conclusão de que era impossível manter as inspeções e as sanções ao mesmo tempo, e estavam dispostos a flexibilizar o regime de sanções para ter novamente inspetores das Nações Unidas no Iraque. A conclusão semelhante haviam chegado os iraquianos, que, no entanto, preferiam sacrificar a população civil a ter novamente inspetores da ONU em seu território. “Inspeções sem sanções” ou “sanções sem inspeções” pareciam ser as únicas alternativas para o tratamento da questão iraquiana, em janeiro de 1999.

Com o passar dos dias, ganhou força, no Conselho de Segurança, a ideia de que era importante contar com “base técnica” que fundamentasse futuras atividades de desarmamento e controle de armamentos no Iraque. Em 16 de janeiro de 1999, a delegação canadense apresentou oralmente uma proposta de que fossem realizadas reuniões conjuntas da UNSCOM e da AIEA, para a questão do desarmamento, e do Escritório do Programa Iraquiano³⁸² e do Comitê de Sanções estabelecido pela resolução 661 (1990) do Iraque para avaliar a situação humanitária no Iraque. A sugestão canadense previa que o segmento sobre desarmamento fosse coordenado pelo Subsecretário-Geral para Desarmamento da ONU, Embaixador Jayanta Dhanapala, do Sri Lanka, e a parte humanitária, pelo Subsecretário para Ações Humanitárias da ONU, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello³⁸³.

Na avaliação do diplomata encarregado do assunto na Missão Permanente do Reino Unido, Carne Ross, ao longo de janeiro, começou a ficar evidente que a maioria dos membros do Conselho de Segurança desejava

³⁸² O *Office of the Iraq Program* (OIP) era o responsável pela administração e coordenação de todas as atividades humanitárias da ONU no Iraque.

³⁸³ Jayantha Dhanapala foi Subsecretário-Geral para Desarmamento da ONU entre 1998 e 2003. Sérgio Vieira de Mello foi Subsecretário Geral para Assuntos Humanitários e chefiou o Escritório de Coordenação de Operações de Emergência Humanitária da ONU (*Emergency Relief Coordinator*) entre 1996 e 2001. Em março de 2003, atendendo a pedido pessoal do Secretário-Geral Kofi Annan, voltou ao Iraque, onde foi morto no atentado terrorista de 19 de agosto do mesmo ano.

um enfoque renovado em relação ao Iraque. Todos pareciam concordar que alguma coisa precisava ser feita para diminuir o sofrimento da população iraquiana; ao mesmo tempo, era imperativo, na visão britânica e norte-americana, enviar forte mensagem ao regime iraquiano de que precisava cumprir com suas obrigações segundo resoluções anteriores do Conselho de Segurança, particularmente a 687 (1991)³⁸⁴. A articulação entre esses dois conceitos – o de alívio do sofrimento da população civil e da necessidade de cumprimento de resoluções do Conselho de Segurança – parecia ser fundamental para o Conselho de Segurança restabelecer sua autoridade sobre o tema. O primeiro passo seria realizar uma avaliação “técnico-política” do dossiê iraquiano – no fundo, a revisão abrangente proposta pelo Secretário-Geral no segundo semestre de 1998.

4.c. A manifestação do Presidente do Conselho

Convencido de que aquele momento, 22 de janeiro de 1999, era crucial para as deliberações, o Embaixador Celso Amorim decidiu tomar a palavra, na sessão de consultas informais, na condição de Presidente do Conselho de Segurança e não na qualidade de representante de seu país, como é a prática entre os membros do Conselho que ocupam a presidência mensal. Ciente do inusitado de sua atitude, Amorim procurou deixar claro não se tratar exatamente de uma proposta do Presidente, mas simplesmente de tentativa de tornar a discussão mais focalizada, a partir da identificação de algumas questões fundamentais. Tomando como ponto de partida dois elementos em relação aos quais todos os membros do Conselho de Segurança pareciam estar de acordo – (i) a importância de se assegurar a continuidade da presença das Nações Unidas no Iraque em termos de desarmamento; e (ii) a urgência em atender às necessidades humanitárias da população iraquiana –, o Presidente do Conselho destacou que percebia a existência de “áreas de convergência” em relação a três temas principais: embargo petrolífero/sanções; mecanismos de controle; e questões relativas a desarmamento e monitoramento contínuo³⁸⁵.

³⁸⁴ Ross, *op. cit.*, p. 166.

³⁸⁵ Os parágrafos seguintes terão como base as notas utilizadas pelo Embaixador Celso Amorim em sua apresentação ao Conselho de Segurança, constantes do Anexo III deste trabalho. As expressões que aparecerem entre aspas são citações diretas do texto.

No que tange a sanções, o Embaixador Celso Amorim ressaltou haver “áreas de compatibilidade” entre as posições de França, Rússia e China, que advogavam o relaxamento do regime de sanções, e as de Estados Unidos e Reino Unido, que preferiam manter o embargo econômico, ainda que concordassem em introduzir “elementos de flexibilidade” nas transações comerciais iraquianas. Amorim defendeu a reconciliação de dois enfoques em relação a importações: (i) o que destacava “o que pode ser exportado para o Iraque” e (ii) o que se concentrava “no que não pode ser exportado para o Iraque”. Para tanto, sugeriu, em primeiro lugar, medidas para aperfeiçoar o fluxo de mercadorias para o Iraque, entre as quais a autorização automática para importações de alimentos e medicamentos e a liberação de todas as importações iraquianas, exceto armas. Ao mesmo tempo, defendeu aprimoramentos no mecanismo Petróleo-por-Alimentos, entre os quais a eliminação do teto para vendas de petróleo e um enfoque mais flexível para a questão de peças de reposição para a indústria petrolífera. Na visão do Presidente do Conselho, essas medidas poderiam melhorar significativamente as condições de vida da população civil, sem que se perdesse a força simbólica do embargo econômico. Sugeriu, ainda, um novo sistema de controles envolvendo o movimento de petróleo e os fluxos financeiros para o Iraque, bem como controles físicos nas fronteiras iraquianas, tal como defendido pelos franceses.

Na área de desarmamento, o Presidente do Conselho recordou a existência de várias propostas para o encaminhamento da questão após os bombardeios de dezembro de 1998³⁸⁶. Referiu-se também – de maneira oblíqua, de modo a não alienar a delegação russa – a “recomendações técnicas feitas por peritos”, que, todos sabiam, teriam de ser integrantes da UNSCOM. Observou, finalmente, não haver, entre os membros do Conselho, oposição de princípio à identificação de um ponto de partida técnico a respeito do desarmamento iraquiano, o que auxiliaria o Conselho a determinar como lidar com temas ainda pendentes. Defendeu, para tanto, a realização de uma reunião que oferecesse aos membros do Conselho uma visão atualizada dos progressos no desarmamento iraquiano. A partir desse quadro, poder-se-ia considerar a possibilidade de um sistema de monitoramento aperfeiçoado, capaz de lidar com questões remanescentes de desarmamento e, ao mesmo tempo, evitar que o Iraque viesse a adquirir armas de destruição em massa ou qualquer material que permitisse sua produção.

³⁸⁶ Respectivamente a francesa, a russa e a canadense.

Em suas conclusões, o Presidente do Conselho repetiu a pergunta que considerava essencial para que houvesse avanços no Conselho de Segurança: “Ainda que reconheçamos que pode haver tarefas de desarmamento pendentes, não será possível realizá-las por meio de um sistema de OMV reforçado, que contenha elementos de desarmamento?”. Recordando que a AIEA já recomendara enfoque dessa natureza³⁸⁷, Amorim sugeriu que as discussões buscassem responder a três perguntas fundamentais: (i) que tipo de reunião técnica poderia auxiliar as deliberações do Conselho de Segurança; (ii) se seria possível estabelecer um mecanismo de monitoramento contínuo reforçado, que incluísse inspeções intrusivas, sem aviso prévio, e fosse capaz de lidar com questões pendentes na área do desarmamento; e (iii) se seria possível ou desejável conceber um mecanismo de controle capaz de assegurar que o Iraque não adquirisse armas de destruição em massa ou material para sua produção e que, ao mesmo tempo, permitisse a flexibilização do sistema de aprovação de importações iraquianas.

A iniciativa do Presidente do Conselho conseguiu alterar a dinâmica dos debates. No dia 23 de janeiro, o *New York Times* registrou que “o Conselho, dividido por propostas russas e norte-americanas de como lidar com o Iraque, começa a discutir um “terceiro caminho” (*sic*) proposto pelo Canadá³⁸⁸”. Os Estados Unidos e o Reino Unido deram sinalização inicial positiva à proposta canadense de se constituírem “painéis”, nome pelo qual a iniciativa começava a ser chamada. A Rússia e a França foram mais reticentes, por acharem que a abordagem sugerida pelo Presidente do Conselho retiraria o foco de suas propostas de levantamento das sanções e de um maior papel para o Secretário-Geral da ONU. A França, além disso, sustentava não haver qualquer informação adicional a relatórios anteriores da UNSCOM e da AIEA; e a Rússia continuava a ter dificuldades com a Comissão e seu Diretor-Executivo, Richard Butler.

4.d. As negociações

A identificação de alguns pontos em relação aos quais todos pareciam estar de acordo tornou o debate no Conselho de Segurança mais focalizado.

³⁸⁷ Em seu relatório semestral de outubro de 1998. S/1998/927, parágrafo. 23.

³⁸⁸ Crossette, Barbara: “Canada, at UN, proposes a ‘third way’ deal with the Iraqis”. *New York Times*. 23 de janeiro de 1999.

A proposta canadense, com modificações sugeridas pelo Barein – inclusão de terceiro painel, sobre prisioneiros de guerra e propriedades kuwaitianas apreendidas pelo Iraque –, passou a ser o texto base para as negociações. Em suma, ao tomar a iniciativa de ressaltar os pontos de concordância, e não as diferenças, entre as posições dos membros permanentes, a Presidência do Conselho conseguiu modificar um quadro em que os Estados Unidos e o Reino Unido se encontravam claramente na defensiva, em função dos ataques de dezembro de 1998, o que vinha impedindo qualquer avanço no Conselho de Segurança.

Faltava ainda encontrar o ponto de equilíbrio entre o apoio de princípio que britânicos e norte-americanos concediam à ideia de criação dos painéis, também favorecida pela maioria dos membros não permanentes do Conselho, e a resistência de franceses e russos à proposta, fosse por temor de que a UNSCOM se visse de certa forma legitimada pelo exercício, fosse pela consciência de que a consideração de suas propostas de relaxamento de sanções teria de esperar os resultados da reunião técnica ou painel.

Ciente de que, sem acordo prévio entre os membros permanentes do Conselho de Segurança seria impossível avançar, o Embaixador Amorim decidiu realizar consultas primeiramente no âmbito restrito dos cinco permanentes (P-5), sempre tomando o cuidado de manter os demais membros do órgão informados sobre cada etapa das negociações. A partir desse momento, começou-se a falar concretamente no estabelecimento de painéis – que constituiriam instância intermediária entre o corpo político representado pelo Conselho de Segurança, a quem caberia avaliação final sobre o assunto, e o corpo técnico constituído pela UNSCOM e pela AIEA, que detinham as informações sobre as armas de destruição em massa iraquianas.

A primeira dificuldade enfrentada nas negociações foi a identificação de um coordenador para os painéis. O Representante Permanente russo, Sergey Lavrov, já declarara considerar a UNSCOM extinta, e não aceitava sequer a presença de seus integrantes na sala de consultas informais do Conselho de Segurança. Nesse contexto, era preciso encontrar uma fórmula que colocasse o diretor-Executivo da UNSCOM, Richard Butler, “entre colchetes” – nas palavras de Kofi Annan. Sucessivas alternativas foram sendo descartadas pela oposição de um ou outro dos membros permanentes. A solução finalmente encontrada foi de que o Representante

Permanente do Brasil, na condição de Presidente do Conselho de Segurança, coordenasse os painéis³⁸⁹.

A escolha do Representante Permanente do Brasil para coordenar os painéis sobre o Iraque tinha uma vantagem técnica: o cargo de Presidente do Conselho de Segurança era hierarquicamente superior ao do Diretor-Executivo da UNSCOM, já que a Comissão era subordinada ao Conselho. Richard Butler não poderia, assim, reclamar de haver sido preterido. Havia também uma vantagem política: o Embaixador Celso Amorim era, naquele momento, talvez o único nome aceitável para todas as partes envolvidas na questão. Ao longo de sua presidência, Amorim tinha mantido contatos regulares com os membros permanentes do Conselho. O Representante brasileiro, além disso, conquistara a confiança dos membros não permanentes, por seus constantes esforços em favor de consensos, ao longo do ano de 1998. E o Representante Permanente do Brasil junto à ONU também parecia aceitável ao Iraque que era, quisessem ou não norte-americanos, parte central da equação.

Outra questão relevante era determinar os termos de referência e os objetivos dos painéis. As dificuldades nesse particular referiam-se à menção a um enfoque dual, ou seja, o reconhecimento de que a realização de reunião técnica não impediria discussões de caráter político sobre o tema no Conselho de Segurança. Embora não houvesse divergências quanto à ideia em si, as discussões levantavam o problema aparentemente intratável da menção a resoluções anteriores do Conselho de Segurança. Como de costume, os Estados Unidos e o Reino Unido desejavam enfatizar a necessidade de cumprimento, pelo Iraque, de todas as resoluções relevantes do Conselho. Russos e chineses insistiam na menção ao cumprimento das resoluções por todas as partes, em clara referência ao uso unilateral da força por norte-americanos e britânicos. Ao final, concordou-se com a menção, sem qualificações, a um “enfoque dual”. A composição dos painéis, em particular a do painel sobre desarmamento, também era uma questão complexa. Tratava-se, afinal, de acomodar posições muito divergentes em relação à UNSCOM.

³⁸⁹ A sugestão partiu originalmente do diplomata brasileiro Leonardo Gorgulho. O Representante Permanente do Brasil realizou rodada de consultas telefônicas com delegações de alguns membros do Conselho – Eslovênia (Danilo Türk), Canadá (Robert Fowler) e Argentina (Fernando Petrella) – a respeito da proposta, e teve recepção positiva. Os argentinos apresentaram emenda nesse sentido à proposta canadense ao Conselho de Segurança.

Os Estados Unidos e o Reino Unido, não sem uma dose de razão, afirmavam que a experiência e o conhecimento adquiridos pelos inspetores da UNSCOM não podiam ser desprezados.

As consultas no Conselho de Segurança intensificaram-se na última semana de janeiro; todos tinham presente o *momentum* que o processo adquirira. Não é demais recordar que, enquanto o Conselho de Segurança finalizava as negociações que culminaram na criação dos painéis, os Estados Unidos continuavam a realizar ataques “cirúrgicos” contra defesas antiaéreas iraquianas. Esses ataques, localizados e de baixa intensidade, nas zonas de exclusão aérea, vinham aumentando em intensidade desde dezembro de 1998, e muitas vezes provocavam “efeitos colaterais” indesejáveis. No dia 26 de janeiro, o Porta-Voz do Departamento de Defesa norte-americano admitiu publicamente que um dos mísseis AGM-30 havia “errado o alvo”. O governo iraquiano denunciou a morte de onze civis e ferimentos em quase sessenta pessoas³⁹⁰.

O estabelecimento dos painéis só seria decidido na undécima hora da presidência brasileira, a manhã do dia 30 de janeiro de 1999, sábado. Como ocorre com certa frequência em negociações multilaterais, no final as diferenças reduziram-se a um ponto muito específico, no caso uma única preposição. Tratava-se de decidir se os painéis contariam com “*participation and expertise of*” UNSCOM – opção que desagradava os russos, por atribuir certo grau de autoridade à Comissão – ou “*participation and expertise from*” UNSCOM, que oferecia a possibilidade de que inspetores da Comissão participassem dos painéis em sua condição individual.

Nos dias 28 e 29 de janeiro, os dois últimos dias úteis da presidência brasileira, o Embaixador Celso Amorim realizara derradeiro esforço de mediação entre as delegações dos Estados Unidos e da Rússia, países a que haviam ficado reduzidas as divergências. O Conselho de Segurança permaneceu reunido durante toda a tarde da sexta-feira, 29 de janeiro, e a expectativa em torno de uma solução para o tema iraquiano era enorme. Acima de tudo, era preciso concluir o acordo ainda durante a presidência brasileira, de modo a permitir que o Presidente do Conselho assumisse a coordenação dos painéis. Todos tinham consciência, àquela altura, de que nenhum outro nome seria aceitável para todas as partes. O dia terminou com

³⁹⁰ Burns, Robert. “U.S. admits errant missile struck Iraqi civilian area.” *The Topeka Capital-Journal*, 27/1/1999.

uma proposta sobre a mesa: os painéis contariam com “*expertise from UNSCOM*”, formulação que a delegação norte-americana aceitou, *ad referendum* de Washington.

O sábado, 30 de janeiro de 1999, começou com um telefonema do Representante Permanente alerno da Rússia, Embaixador Yuri Fedotov, ao Embaixador Amorim. Fedotov informou que Moscou também havia dado luz verde à última proposta de linguagem referente à UNSCOM, e indicou que sua delegação contataria diretamente a delegação norte-americana a esse respeito. O Presidente do Conselho convocou consultas informais para o final dessa mesma manhã. Antes disso, promoveu nova reunião no formato “P-5 mais 2” – os cinco membros permanentes do Conselho, mais o Brasil e o Canadá, que assumiria a presidência rotativa do Conselho em fevereiro – durante a qual o acordo foi consolidado. O texto de nota do Presidente do Conselho de Segurança estabelecendo os três painéis e atribuindo ao Embaixador Celso Amorim, na qualidade de Presidente do órgão, a coordenação dos mesmos foi finalizado durante a sessão de consultas informais³⁹¹. O artifício utilizado para que o Representante brasileiro pudesse chefiar os painéis foi estender o cargo que Amorim assumia no último dia de sua presidência para além de seu mandato como Presidente do Conselho de Segurança. A nota também determinava que o Coordenador dos painéis mantivesse estreito contato com o Secretário-Geral e com o Presidente do Conselho no mês de fevereiro durante o processo de composição dos painéis³⁹².

De acordo com os termos do documento S/1999/100, o painel sobre desarmamento deveria avaliar todas as informações relevantes a respeito do desarmamento iraquiano. Além disso, estaria encarregado de fazer recomendações sobre como restabelecer um regime de desarmamento/verificação e monitoramento contínuo no Iraque, levando em consideração todas as resoluções relevantes do Conselho de Segurança. O painel sobre assuntos humanitários estaria incumbido de apresentar recomendações para melhorar a situação da população civil iraquiana. O painel sobre prisioneiros de guerra/propriedades kuwaitianas, finalmente, deveria avaliar os progressos nessa área e fazer recomendações ao Conselho de Segurança.

³⁹¹ Documento S/1999/100.

³⁹² Robert Fowler foi o diplomata canadense que por mais tempo ocupou o cargo de Representante Permanente junto às Nações Unidas, de janeiro de 1995 a agosto de 2000.

Os três painéis deveriam encaminhar suas conclusões ao Conselho até o dia 15 de abril de 1999. O documento observava, ainda, que o estabelecimento dos painéis não implicava a suspensão das discussões no Conselho de Segurança – respondendo a interesse particular da França, que não queria que discussões técnicas bloqueassem a consideração de suas propostas no Conselho.

A criação dos painéis foi recebida com grande alívio tanto por parte dos Estados Unidos e do Reino Unido, como das delegações mais críticas à ação militar de Washington e Londres contra o Iraque, entre as quais China, Rússia e Malásia. O Representante Permanente do Reino Unido, Embaixador Jeremy Greenstock, afirmou que o Conselho estava “*back in business on Iraq*”, e ressaltou a importância de uma presidência “pró-ativa” do Conselho. Nas palavras do diplomata britânico Carne Ross, os painéis ofereciam espaço para que o Conselho reexaminasse o assunto e reencontrasse o equilíbrio depois das ácidas discussões de 1998³⁹³. Em editorial no dia 31 de janeiro, o *Washington Post* qualificou a iniciativa de “o primeiro passo na direção de uma nova política para o Iraque³⁹⁴”. Embora observasse que as diferenças entre os membros permanentes do Conselho não haviam sido resolvidas, o *Post* reconheceu que a decisão de criar os painéis “passava ao largo” das mesmas. No *New York Times*, Barbara Crossette recordou:

o presente exercício se parece muito com a revisão abrangente proposta o ano passado como uma recompensa para o Iraque por sua cooperação com os inspetores. Agora parece ser o curso de ação mínimo em relação ao qual o Conselho parece ser capaz de concordar, depois dos bombardeios norte-americano e britânico em dezembro passado³⁹⁵.

Havia sido cumprido o objetivo de recolocar a questão iraquiana sob a autoridade do Conselho de Segurança, apenas 40 dias depois dos bombardeios de dezembro de 1998. O estabelecimento dos painéis era apenas o primeiro passo no longo processo de restabelecer o consenso entre os

³⁹³ Ross, *op. cit.*, p. 166.

³⁹⁴ *Washington Post*, 31/1/1999.

³⁹⁵ “U.S. Backs a 3-Part Review of Iraq-U.N. Relations”. *New York Times*, 26/1/1999.

membros permanentes do Conselho a respeito da questão do Iraque. Embora a iniciativa fosse modesta e tivesse caráter eminentemente técnico, os painéis ofereciam ao Conselho de Segurança oportunidade, pelo menos teórica, de reconstituir uma política multilateral para o Iraque.



Capítulo 5 - Os Painéis e os “Relatórios Amorim”³⁹⁶

“O grosso dos programas iraquianos de armas proscritas foi eliminado.”

Relatório do painel sobre desarmamento³⁹⁷

“A gravidade da situação humanitária no Iraque é inquestionável e não deve ser subestimada³⁹⁸.”

Relatório do painel sobre a situação humanitária

5.a. A organização dos painéis

A tarefa de organizar e realizar os três painéis sobre o Iraque em apenas setenta e cinco dias, entre o início de fevereiro e o dia 15 de abril de 1999, tal como solicitado pela nota do Presidente do Conselho de Segurança, era imensa. Buscavam-se, em resumo, três objetivos: (i) oferecer espaço político para o Conselho, depois dos bombardeios de dezembro de 1998; (ii) identificar elementos técnicos – em particular na área do desarmamento – a

³⁹⁶ A página da ONU assim se refere ao documento S/1999/356. Ver “Amorim report” em busca “google”.

³⁹⁷ S/1999/356, parágrafo 25, p. 12. O documento é o anexo III deste trabalho.

³⁹⁸ *Idem*, parágrafo 49, p. 46.

partir dos quais se pudessem reconstituir consensos básicos sobre a questão iraquiana; e (iii), para tanto, evitar que se reproduzisse, nos painéis, a mesma polarização que vinha impedindo que o Conselho chegasse a um acordo em relação ao Iraque.

A primeira questão importante com que se defrontou o Coordenador dos painéis foi a escolha de seus integrantes. O tema era ainda mais sensível quando se tratava da composição do painel sobre desarmamento, cerne das divergências no Conselho de Segurança. Embora os peritos fossem atuar em sua capacidade pessoal, o painel teria necessariamente de incluir representantes dos membros permanentes do Conselho. Além disso, precisaria contemplar as diferentes regiões, já que o equilíbrio geográfico é um dos princípios centrais das Nações Unidas. O Embaixador Celso Amorim também queria contar com a perspectiva do mundo em desenvolvimento e com a experiência das organizações internacionais de desarmamento. Em sua visão, esses elementos eram essenciais para que os painéis fossem vistos como legítimos pela comunidade internacional – e, se possível, também pelo Iraque – e, ao mesmo tempo, contemplassem os interesses dos membros permanentes do Conselho de Segurança. O processo de identificação dos integrantes do painel consumiu as duas primeiras semanas de fevereiro de 1999. Nesse período, Amorim conduziu um discreto e abrangente processo de consultas com governos, chefes de organizações internacionais de desarmamento – a AIEA e a OPAQ – além de personalidades relevantes para o assunto como o Embaixador sueco Rolf Ekeus, primeiro Diretor-Executivo da UNSCOM entre 1991 e 1997.

O Coordenador dos painéis teve especial cuidado em atender as reivindicações dos membros permanentes do Conselho, ciente de que suas concepções a respeito do objetivo e dos resultados dos painéis teriam de ser refletidas na seleção de nomes. Os Estados Unidos e o Reino Unido continuavam a insistir na necessidade de que os integrantes do painel de desarmamento tivessem experiência no tema, o que praticamente reduzia o universo de potenciais candidatos a funcionários da UNSCOM. A Rússia e a China, por seu turno, desejavam incluir representantes de seus respectivos governos. Já a França adotava uma postura mais reticente em relação ao exercício como um todo, mas também queria assegurar a participação de seus nacionais.

O Embaixador Amorim acreditava que a composição do painel deveria ficar a meio do caminho entre a instância política representada pelo Conselho de Segurança e o corpo técnico encarregado da verificação do desarmamento

iraquiano. Considerava também importante que os painéis contassem com indivíduos de certo nível hierárquico e perspectiva suficientemente abrangente para avaliar a questão iraquiana como um todo. Era necessário, além disso, manter o equilíbrio entre especialistas nos quatro dossiês: nuclear, mísseis, químico, biológico e monitoramento contínuo. O conjunto de nomes finalmente selecionado incluía, para o painel sobre desarmamento:

(i) funcionários da UNSCOM: os chefes das divisões encarregadas das áreas de mísseis (Nikita Smidovich, da Rússia), química (Gabrielle Kraatz-Wadsack, da Alemanha); biológica (Horst Reeps, da Alemanha) e do mecanismo de exportação/importação (Rachel Davies, do Reino Unido);

(ii) comissários da UNSCOM: representantes de membros permanentes (Charles Duelfer, dos EUA, Diretor-Executivo altermo da UNSCOM³⁹⁹; Paul Schulte, do Reino Unido; e Guennady Gatilov, da Rússia); representantes de membros não permanentes do Conselho (Jack Ooms, dos Países Baixos e Ron Cleminson, do Canadá); além do Embaixador Johan Molander, da Suécia; do general Hideyo Kurata, do Japão; e do tenente-coronel Gian Piero Perrone, da Itália;

(iii) funcionários da AIEA: Jacques Beauté, da França; Kaluba Chitumbo, da Zâmbia e Tom Shea, dos EUA, e da OPAQ: Ichiro Akyiama, do Japão; e

(iv) outros especialistas em desarmamento: Roberto García-Moritán, da Argentina; Liu Jieyi, da China e Daniel Parfait, da França; além do Subsecretário-Geral para Desarmamento da ONU, Jayantha Dhanapala, do Sri Lanka.

Era um grupo com credenciais inquestionáveis na área do desarmamento, e a presença dos chefes das quatro divisões da UNSCOM atendia plenamente aos interesses norte-americanos e britânicos. O elemento político – os cinco membros permanentes do Conselho – também havia sido contemplado. As principais organizações de desarmamento e a própria ONU haviam sido incorporadas. E o equilíbrio geográfico fora assegurado pela presença de representantes de todos os grupos regionais das Nações Unidas.

³⁹⁹ O norte-americano Charles Duelfer foi Diretor-Executivo altermo da UNSCOM entre 1993 e 2000. Em janeiro de 2004, Duelfer substituiu David Kay na chefia do *Iraq Survey Group*, a iniciativa norte-americana para buscar armas de destruição em massa no Iraque após a invasão de 2003.

A composição do segundo e do terceiro painéis – situação humanitária e prisioneiros de guerra,/propriedades kuwaitianas, respectivamente – foi feita em coordenação com o Secretário-Geral Kofi Annan. Todos os integrantes do segundo painel eram membros do Secretariado da ONU: o diretor do Programa Iraque⁴⁰⁰, Benon Sevan; o Chefe do Escritório de Coordenação de Ações Humanitárias da ONU, Sérgio Vieira de Mello; um representante do Secretariado do Conselho de Segurança, Joseph Stephanides; e o representante residente da ONU em Roma, Staffan de Mistura⁴⁰¹. O terceiro painel era composto por funcionários do Departamento de Assuntos Políticos da ONU: Álvaro de Soto, Assistente do Secretário-Geral para Assuntos Políticos; Francesc Petrell, Chefe da Divisão da Ásia Ocidental e Pacífico; e Raymond Sommereyns, Chefe da Divisão da Ásia Oriental; além de um especialista jurídico, Ralph Zacklin, Subsecretário para Assuntos Legais da ONU.

A constituição do terceiro painel teve de absorver a circunstância de que a única instituição com algum conhecimento sobre o tema, a Cruz Vermelha Internacional, não podia participar do exercício. Dada a sensibilidade dos trabalhos que executa, a organização não pode se envolver em questões de natureza política. O Coordenador dos painéis deparou-se, também, com o problema da carência de especialistas no tema prisioneiros de guerra/propriedades apreendidas em conflitos. Dificuldade adicional foi o fato de o único indivíduo com experiência concreta no assunto, o Embaixador marroquino Mokhtar Lamani, Observador Permanente da Organização da Conferência Islâmica (OCI) em Nova York, não ter sido autorizado pela organização a participar do exercício⁴⁰².

Outras decisões importantes foram tomadas no começo de fevereiro. Em primeiro lugar, o Embaixador Amorim decidiu não aceitar o oferecimento do Subsecretário de Desarmamento da ONU, Jayantha Dhanapala, que

⁴⁰⁰ O Programa Iraque (ou *Iraq program*) era o programa das Nações Unidas encarregado da implementação do mecanismo Petróleo-por-Alimentos.

⁴⁰¹ Dos quatro, apenas Steffan de Mistura continua na ONU, hoje como representante do Secretário-Geral para o Iraque. Sérgio Vieira de Mello morreu no atentado às instalações da ONU em Bagdá, em agosto de 2003; Benon Sevan e Joseph Stephanides foram afastados do Secretariado por suspeita de envolvimento em fraudes no programa Petróleo-por-Alimentos.

⁴⁰² Lamani havia sido encarregado pela Liga Árabe de buscar solução para o tema dos milhares de prisioneiros de guerra e milhões de dólares em propriedades e documentos apreendidos pelos iraquianos durante a invasão do Kuwait. Nessa condição, realizara diversas missões ao Iraque e ao Kuwait logo após a Primeira Guerra do Golfo.

colocara membros de sua equipe à disposição dos painéis para tarefas de secretariado e redação do relatório. Tendo presente a dificuldade de se controlar o Secretariado da ONU, bem como a importância de se manterem as deliberações no mais absoluto sigilo, Amorim optou por concentrar todas as questões substantivas em número muito limitado de pessoas: apenas três diplomatas da delegação brasileira no Conselho de Segurança tinham acesso a todas as deliberações⁴⁰³. A decisão provar-se-ia sábia, pois em nenhum momento o conteúdo das discussões dos painéis foi vazado para a imprensa, como ocorrera, diversas vezes, com relatórios da UNSCOM⁴⁰⁴.

Durante o processo de constituição dos painéis, o Embaixador Celso Amorim manteve contato constante com os membros permanentes do Conselho de Segurança e reuniu-se com os Representantes Permanentes do Kuwait e do Iraque. Ao Representante Permanente do Iraque, Embaixador Saeed Hasan, o Coordenador dos painéis enfatizou a importância da cooperação do governo iraquiano, não apenas do ponto de vista político, como indicação de boa vontade, mas também sob uma perspectiva técnica, para que as posições iraquianas fossem apresentadas diretamente aos membros dos painéis⁴⁰⁵. A posição do Iraque, que se opunha à realização dos painéis, permaneceu inalterada. Os iraquianos reclamavam de não terem sido consultados e qualificavam o exercício de procrastinação. O Coordenador dos painéis foi também procurado pelo Representante Permanente da Turquia, dois dias antes de visita que o Vice-Primeiro-Ministro Tarih Aziz faria a Ancara. O Embaixador Volkan Vural queria a opinião do Representante brasileiro sobre o tipo de mensagem que deveria ser transmitida ao governo do Iraque naquele momento. Amorim destacou a importância de que países com capacidade de influenciar as autoridades iraquianas enfatizassem que a cooperação de Bagdá era fundamental para o sucesso dos painéis.

O Coordenador dos painéis também manteve estreito contato com o Secretário-Geral da ONU, como determinado pelo Conselho de Segurança. Dada a sensibilidade do tema, Kofi Annan recebeu o Embaixador Celso Amorim duas vezes em sua própria residência, para ser informado dos

⁴⁰³ O então Conselheiro Antonio Patriota e os então Secretários Gisela Padovan e Leonardo Gorgulho.

⁴⁰⁴ Observe-se que o documento S/1999/356 (Anexo III) apresenta impressão fora dos padrões gráficos de documentos da ONU. É, na verdade, cópia de original redigido na Missão do Brasil junto à ONU.

⁴⁰⁵ Notas pessoais da autora.

progressos na seleção dos integrantes. No final do dia 12 de fevereiro, Amorim levou pessoalmente a lista final dos membros dos painéis até o Gabinete de Kofi Annan, no trigésimo oitavo andar do edifício do Secretariado da ONU. O Secretário-Geral não fez qualquer reparo ao conjunto de nomes apresentado. Na saída, o Coordenador dos painéis divulgou os nomes à imprensa.

Quatro dias depois, em 16 de fevereiro de 1999, o Embaixador Celso Amorim recebeu, na Missão do Brasil, o Subsecretário para Assuntos Políticos do Departamento de Estado, Embaixador Thomas Pickering, e o Representante Permanente em exercício dos EUA junto à ONU, Peter Burleigh⁴⁰⁶. Entre outros assuntos, Pickering manifestou a satisfação do governo norte-americano com o fato de o Conselho de Segurança ter encontrado uma maneira de tratar da questão do Iraque, e indicou apreço pela atuação brasileira⁴⁰⁷. O Subsecretário afirmou perceber, entre a elite iraquiana, crescente sentimento de desorientação, fruto de um contexto de isolamento internacional e no próprio mundo árabe, que explicaria o comportamento aparentemente “esquizofrênico” das autoridades iraquianas. Pickering seguramente se referia ao tom moderado adotado por Tariq Aziz na viagem à Turquia, que contrastava com a linguagem dura e ameaçadora da ala mais radical do governo iraquiano. O Subsecretário lembrou que as declarações mais agressivas de Bagdá não estavam sendo bem recebidas por lideranças do Golfo, e nem mesmo por países como Egito e Síria. Ameaças contra países que eventualmente cooperassem com os Estados Unidos, contudo, encontravam eco junto a parcelas mais radicalizadas da população de grandes países sunitas como Arábia Saudita, Jordânia ou Egito, o que constituía um motivo de preocupação para o Executivo norte-americano.

Especificamente em relação ao painel sobre desarmamento, o Embaixador Pickering admitiu que o objetivo central do exercício residiria em determinar a viabilidade de um sistema de monitoramento contínuo que incorporasse questões pendentes na área de desarmamento. Demonstrando certa flexibilidade, o Subsecretário reconheceu que o “compêndio” da UNSCOM

⁴⁰⁶ O Embaixador Peter Burleigh esteve à frente da Missão dos EUA junto à ONU de setembro de 1998 a agosto de 1999, enquanto o Congresso norte-americano não aprovava o nome de Richard Holbrooke, sucessor de Bill Richardson no cargo de Representante Permanente dos Estados Unidos junto à ONU.

⁴⁰⁷ Notas pessoais da autora.

apontaria, ainda que com menor ênfase do que a AIEA vinha fazendo desde meados de 1997, para a possibilidade de se contemplar sistema de OMV reforçado, capaz de lidar com incertezas na área do desarmamento.

Os painéis reuniram-se em duas sessões de quinze dias cada, entre fevereiro e março de 1999. Durante a primeira sessão, foram apresentados informes das agências encarregadas da implementação do mandato da resolução 687 (1991); na segunda parte, os membros dos painéis deveriam chegar a um acordo em relação ao conteúdo dos relatórios a serem encaminhados ao Conselho de Segurança.

5.b. O Painel sobre Desarmamento

Os vinte membros do painel reuniram-se entre 22 e 26 de fevereiro e de 23 a 27 de março de 1999⁴⁰⁸. Os trabalhos tiveram lugar em uma das salas de reunião no subsolo do prédio da Assembleia Geral das Nações Unidas e contaram com serviços de tradução, mas não com qualquer tipo de registro oficial. Apenas o número mínimo necessário de integrantes do Secretariado tinha acesso ao local. Logo na primeira sessão, o Coordenador dos painéis encareceu a necessidade de que o conteúdo dos debates fosse mantido em sigilo, para evitar que vazamentos à imprensa contaminassem as deliberações. Em grande medida, isso foi conseguido. Na primeira semana, os membros do painel receberam informes em quatro áreas: (i) os quatro dossiês de desarmamento: nuclear, missilístico, químico e biológico; (ii) o mecanismo de monitoramento e verificação permanente (OMV); (iii) o mecanismo de controle das exportações e importações iraquianas; e (iv) fotografias aéreas⁴⁰⁹.

A partir dos primeiros depoimentos dos chefes de divisão da UNSCOM, ficou evidente o que já se podia entrever em informes anteriores da Comissão,

⁴⁰⁸ O relato a seguir tem como principal fonte o relatório dos painéis, contido no documento S/1999/356. Baseia-se, também, em documentos oficiais do MRE, correspondências diversas e entrevistas.

⁴⁰⁹ Integrantes do painel que assistiram à apresentação de fotografias aéreas saíram da sala com sentimento que remete à sensação relatada pelos Senadores Dick Armey e Tom Daschle e Michael Isikoff e David Corn em relação a fotos de inteligência apresentadas pelo Executivo norte-americano, no período anterior à invasão norte-americana de 2003, como evidência dos programas de armas de destruição em massa iraquianas: “ocorreu-lhes que não podiam realmente ver nada naquelas imagens. Eram fotos aéreas de edifícios e outras instalações. Quem poderia dizer o que havia ali dentro?”. Isikoff, Michael e Corn, David. *Hubris. The inside story of spin, scandal, and the selling of the Iraq War*. Nova York: Crown Publishers. 2006, p.124.

e visualizar com maior clareza nas conclusões apresentadas em relatórios da AIEA: a maior parte das armas de destruição em massa iraquianas havia sido eliminada e o grosso dos programas de produção de armamentos não convencionais havia sido desmantelado. Como havia pouco acesso direto a inspetores e outros funcionários da UNSCOM e da AIEA, os membros do Conselho não tinham a noção de que os progressos no desarmamento iraquiano eram maiores do que os descritos nos relatórios da Comissão. As revelações feitas por inspetores da UNSCOM foram recebidas com surpresa. Afinal, tratava-se das famigeradas armas de destruição em massa iraquianas que, segundo o que era apresentado ali, não mais existiam.

Testemunho após testemunho, os membros do painel foram confrontados com uma realidade que colocava o Iraque muito mais próximo do que se pensava do cumprimento dos dispositivos da resolução 687 (1991). No caso dos mísseis proscritos, por exemplo, o Chefe da Divisão de Mísseis da UNSCOM, Nikita Smidovich, afirmou que, já em 1992, a UNSCOM tinha aprendido o suficiente sobre o programa iraquiano de produção de mísseis para poder declarar que o Iraque estava desarmado, e começar a dirigir as atividades para o monitoramento contínuo das instalações iraquianas. Seria possível, nessas condições, assegurar ao Diretor Executivo da UNSCOM, Rolf Ekeus, que o dossiê missilístico estava encerrado.

Em linhas gerais, os informes apresentados aos painéis por inspetores da UNSCOM e da AIEA revelaram o seguinte quadro dos progressos no desarmamento iraquiano⁴¹⁰:

i) Área nuclear – confirmou-se o que a AIEA já vinha afirmando em relatórios oficiais desde meados de 1997. A Agência acreditava ter desenvolvido visão “tecnicamente coerente” do programa de armas nucleares iraquiano, que era ambicioso e bem financiado. Não havia indicações, no entanto, de que o Iraque tivesse atingido seus objetivos. No final de 1992, a AIEA já havia completado a destruição da maior parte dos componentes do programa nuclear iraquiano e, em fevereiro de 1994, completara a remoção de todo o material nuclear que pudesse ser utilizado na produção de armas. Com base nesses resultados, a Agência reiterava sua conclusão de que não havia qualquer indicação de que o Iraque possuísse armas nucleares ou qualquer quantidade significativa de material utilizável

⁴¹⁰ Para uma visão mais completa, ver S/1999/356, anexo II deste trabalho.

para sua produção, ou que tivesse retido qualquer capacidade prática de produção de tal material⁴¹¹.

ii) Mísseis Proscritos⁴¹² – a UNSCOM tinha destruído ou confirmado a destruição de 817 dos 819 mísseis proscritos declarados pelo Iraque; de todos os lançadores móveis declarados para mísseis *Al Hussein*; e da quase totalidade das ogivas. A Comissão também havia conseguido estabelecer correlação básica entre o peso estimado da totalidade dos mísseis produzidos no próprio Iraque e o peso dos lingotes de ferro apresentados por autoridades iraquianas como resultado da destruição unilateral de 1991. Pendente no dossiê missilístico estava a contabilização de parte dos elementos alegadamente incluídos na destruição unilateral de 1991: i) 50 ogivas convencionais; (ii) propelentes proscritos; e (iii) sete mísseis e/ou peças para mísseis produzidos no Iraque⁴¹³.

iii) Armas químicas – o dossiê químico contabilizava grandes quantidades de material destruído: (i) mais de 88.000 munições; (ii) acima de 600 toneladas de agentes; (iii) aproximadamente 4.000 toneladas de precursores químicos; e (iv) cerca de 980 equipamentos de produção e 300 instrumentos analíticos. O principal centro de produção de armas químicas do Iraque, o complexo de Al Muthanna, havia sido destruído, e outras instalações relacionadas à produção de armamentos químicos estavam sendo monitoradas. A UNSCOM também possuía boa compreensão do programa iraquiano de produção de armas químicas. Alguns pontos pendentes, no entanto, impediam o encerramento do dossiê químico: (i) a contabilização de equipamentos de produção e de cerca de 500 bombas R-400; (ii) a explicação de discrepâncias nas declarações iraquianas sobre o uso de munições químicas nos anos 80; e (iii) a apresentação de declarações sobre a produção do agente VX⁴¹⁴.

iv) Armas biológicas – a UNSCOM admitia que o programa biológico iraquiano só havia sido descoberto em 1995⁴¹⁵, mas afirmava que, desde

⁴¹¹ S/1999/356, p. 8, parágrafo 14.

⁴¹² O parágrafo 7 b da resolução 687 (1991) estabelecia que o Iraque não podia ter mísseis com alcance superior a 150 km. Os mísseis *Al Hussein* eram Scuds-B modificados para atingir alvos a até 800 km, o que permitira ao Iraque atingir Teerã durante a guerra Irã-Iraque. Durante a Primeira Guerra do Golfo, o Iraque lançou 88 mísseis *Al Hussein* contra a Arábia Saudita e Israel.

⁴¹³ S/1999/356, parágrafos 16 a 18.

⁴¹⁴ S/1999/356, parágrafos 19 a 21.

⁴¹⁵ Com a deserção de Hussein Kamal. Ver capítulo 3.

então, tinha sido capaz de obter informações importantes sobre a capacidade iraquiana nessa área. A principal instalação para a produção de armas biológicas e cerca de 60 peças de equipamento haviam sido destruídas pela Comissão. O dossiê biológico, entretanto, parecia ser o mais distante da fase de monitoramento contínuo: a UNSCOM afirmava não contar com uma visão clara do escopo e da natureza do programa iraquiano de produção de armas biológicas. A Comissão afirmava, além disso, que o Iraque tinha capacidade e conhecimento para produzir rapidamente grandes quantidades de armas biológicas⁴¹⁶.

v) Monitoramento contínuo – o plano de monitoramento contínuo (OMV) aprovado pela resolução 715 (1991) já vinha sendo implementado pela AIEA desde 1994⁴¹⁷. A Agência afirmava não haver qualquer impedimento técnico para a plena implementação do plano de OMV na área nuclear. Já a UNSCOM optara por enfoque dual, segundo o qual atividades de monitoramento eram conduzidas de maneira independente das inspeções⁴¹⁸.

Com base nas informações recebidas, os membros do painel deveriam fazer recomendações ao Conselho de Segurança a respeito do restabelecimento de um regime efetivo de desarmamento/monitoramento e verificação no Iraque. Uma das constatações iniciais foi a de que as atividades de monitoramento contínuo eram muito similares às que vinham sendo realizadas pela UNSCOM no âmbito dos esforços de desarmamento. De um ponto de vista estritamente técnico, portanto, não haveria impedimento a que temas de desarmamento fossem resolvidos no contexto de atividades de monitoramento e verificação. Ao mesmo tempo, começou a ganhar força, entre os membros do painel, a opinião de que as inspeções poderiam estar chegando a possível ponto de impasse, a partir do qual haveria ganhos decrescentes. A possibilidade de um sistema de monitoramento contínuo reforçado, ao qual seriam integrados temas pendentes de desarmamento, começou a ser debatida concretamente.

A redação do relatório final foi um cuidadoso exercício de compromissos. Na primeira parte (“Questões Introdutórias”), observava-se que o próprio mandato do painel, ao determinar que fossem apresentadas “fórmulas” para

⁴¹⁶ S/1999/356, parágrafos 14 a 24.

⁴¹⁷ S/22871/Rev. 1 e S/22872/Rev. 1

⁴¹⁸ S/1999/356, parágrafos 28 a 31.

restabelecer a presença da ONU no Iraque, reconhecia implicitamente que recolocar os inspetores de volta no território iraquiano não era tarefa fácil. O relatório também advertia que, embora a natureza dos painéis fosse eminentemente técnica, não se podia ignorar o contexto político – ou mesmo legal – no qual os trabalhos estavam sendo realizados. Os membros do painel de fato, afirmavam ter consciência de que algumas das opções sugeridas poderiam gerar consequências políticas, se assim o Conselho de Segurança o desejasse⁴¹⁹.

A principal conclusão do painel de desarmamento foi a de que “um sistema reforçado de monitoramento contínuo (OMV), incluindo inspeções intrusivas e a investigação de atividades passadas relevantes é viável⁴²⁰”. O relatório reconhecia que o sistema de OMV reforçado nada mais era do que o sistema de monitoramento contínuo aprovado pela resolução 715 (1991). Apresentava, também, recomendações sobre organização e métodos de trabalho, em particular no que se refere (i) à reestruturação da Comissão encarregada da implementação do mecanismo, que passaria a um formato colegiado; (ii) ao papel do Secretário-Geral e do Secretariado da ONU; (iii) ao envolvimento de outras organizações de desarmamento, como a OPAQ; (iv) a critérios para o recrutamento de inspetores; e (v) ao manejo de informações sensíveis.

Ao apresentar os relatórios ao Conselho de Segurança, o Coordenador dos painéis sugeriria que essas recomendações, aparentemente procedimentais e redigidas em linguagem cuidadosa, fossem analisadas com atenção. Na visão do Embaixador Amorim, a reformulação do mecanismo de inspeções no Iraque seria elemento decisivo no trabalho de persuasão das autoridades iraquianas que, naquele momento, viviam situação mais confortável do que nos quase oito anos precedentes: continuavam debaixo do regime de sanções, mas não tinham mais de conviver com as inspeções.

O relatório do painel de desarmamento posicionou-se claramente em favor da retomada das inspeções, consideradas, pelos membros do painel, a maneira mais efetiva de se assegurar o efetivo desarmamento do Iraque. Mais do que isso, alertavam para o fato de a prolongada ausência de inspetores no terreno aumentar exponencialmente o risco de se comprometer o nível de conhecimento já obtido pela UNSCOM a respeito dos programas de

⁴¹⁹ S/1999/356, parágrafo 8.

⁴²⁰ *Idem*, parágrafo 61.

armamentos proscritos iraquianos, de maneira talvez irreversível. O relatório afirmava que o *status quo* não era uma alternativa aceitável, e recomendava que fossem feitos esforços para restaurar um regime internacional de inspeções no Iraque que fosse efetivo, rigoroso e confiável⁴²¹. No parágrafo final do relatório, os membros do painel reiteravam a conclusão de que um sistema de monitoramento contínuo reforçado, capaz de lidar com temas pendentes de desarmamento, seria possível, segundo as resoluções existentes e o Memorando de Entendimento de 23/2/1998, e recordavam que os parâmetros gerais desse novo sistema estavam propostos no relatório. No entanto, advertiam, mesmo o melhor sistema seria inútil, se ficasse apenas no papel⁴²². A última frase do relatório transfere o assunto novamente à responsabilidade do Conselho de Segurança, a quem cabia, em última instância, obter a cooperação iraquiana.

5.c. O Painel sobre a Situação Humanitária

O painel sobre a situação humanitária foi encarregado de examinar as condições de vida da população iraquiana depois de quase nove anos sob sanções, com o objetivo de apresentar recomendações sobre como aprimorar o programa humanitário. Os trabalhos foram realizados entre fevereiro e março de 1999, algumas vezes por teleconferência⁴²³. Além de relatórios oficiais e dados fornecidos pelo Escritório do Programa Iraquiano, os membros do painel receberam informações, por escrito, de várias agências do sistema das Nações Unidas, além de ONGs e organizações como a Cruz Vermelha.⁴²⁴ Escutaram, também, depoimentos de indivíduos com conhecimento do assunto, entre os quais o Coordenador das Nações Unidas para Atividades Humanitárias no Iraque, Hans Von Sponeck, o Enviado Especial do Secretário-Geral para o Iraque, Embaixador Prakash Shah, e o Observador Permanente da Liga Árabe, Embaixador Hussein Hassouna⁴²⁵. Embora os membros do painel não tenham podido visitar o Iraque, devido a problemas de agenda e

⁴²¹ *Idem*, parágrafo 65.

⁴²² S/1999/356, parágrafo 68.

⁴²³ As reuniões tiveram lugar dia 19 de fevereiro e nos dias 1, 2, 5, 10, 19 e 29 de março.

⁴²⁴ A lista completa dos informes escritos recebidos pelo painel pode ser encontrada no parágrafo 5 do documento S/1999/356.

⁴²⁵ A lista completa dos *briefings* pode ser encontrada no parágrafo 5 do documento S/1999/356.

outros fatores⁴²⁶, o fato de três deles (Benon Sevan, Sérgio Vieira de Mello e Staffan de Mistura) estarem familiarizados com o ambiente local dava ao painel condições suficientes para cumprir seu mandato.

Com base no conjunto das informações recebidas, os membros do painel constataram que, antes dos eventos de 1990-1991, os indicadores econômicos e sociais do Iraque estavam ligeiramente acima da média regional e para países em desenvolvimento. Como resultado da Primeira Guerra do Golfo e do regime de sanções, o PIB iraquiano caíra abruptamente, em função da redução de aproximadamente 85% na produção de petróleo e da devastação nos setores industrial e de serviços. Em 1998, a renda *per capita* iraquiana encontrava-se entre US\$ 1,036 (segundo o Fundo das Nações Unidas para a População – UNFPA) e US\$ 450 (segundo o *Financial Times*).

Os índices sociais eram ainda mais preocupantes. A mortalidade materna mais do que dobrara em oito anos, passando de 50 para 117, em cada 100 mil nascimentos. Os índices de desnutrição também haviam dobrado, e o suplemento calórico diário disponível para os iraquianos era de apenas 1.093 Kcal/dia⁴²⁷. Observava-se, além disso, “maciça destruição” da infraestrutura básica de um país que, antes de 1990, era capaz de oferecer serviços de saúde para 98% de sua população urbana e 78% da rural. A situação educacional era gravíssima, constatando-se declínio de 53% no número de matrículas. A Organização Mundial da Saúde caracterizava o quadro no Iraque de precário, verificando-se a ocorrência de epidemias de diarreia e malária, antes erradicadas do país. A Cruz Vermelha avaliava o sistema de saúde iraquiano como decrépito.

O painel também abordou a questão humanitária de um ponto de vista qualitativo. Especialistas da OMS destacaram o isolamento da comunidade científica iraquiana, e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) mencionou toda uma geração de iraquianos desconectada do resto do mundo⁴²⁸. Outros especialistas registraram a deterioração da vida cultural e das instituições iraquianas, e chamaram a atenção para a crescente dependência da população civil em relação ao governo, que controlava a distribuição de suprimentos humanitários. Para o painel, o controle que o regime de Saddam

⁴²⁶ Referência velada ao fato de o governo iraquiano não ter autorizado a entrada dos integrantes do painel no Iraque.

⁴²⁷ Em comparação com os 3 mil Kcal/dia recomendados pela FAO para homens adultos.

⁴²⁸ S/1999/356, parágrafo 26.

Hussein tinha sobre a vida dos indivíduos restringia a capacidade de iniciativa e diminuía a autoconfiança dos cidadãos iraquianos.

O relatório reconhece que o programa Petróleo-por-Alimentos contribuíra para evitar a escassez de alimentos e promovera melhoras na situação de saúde da população iraquiana, particularmente no norte do país. Enfatiza, contudo, as limitações inerentes a esse tipo de esforço em médio e longo prazo. Para que o Iraque recuperasse os indicadores econômicos e sociais que tinha no início da década de 90, investimentos maciços teriam de ser feitos em algumas áreas-chave, entre as quais a indústria de petróleo, a agricultura e o saneamento básico. Em suas conclusões, o relatório destaca a aguda deterioração das condições de vida da população iraquiana, além de severa pressão sobre seu tecido social⁴²⁹.

Sem deixar de apontar a responsabilidade do governo iraquiano – cujo desempenho na administração do programa Petróleo-por-Alimentos era reconhecidamente insatisfatório – o relatório contém um apelo aos membros do Conselho de Segurança para que não fujam de sua “responsabilidade coletiva” em face das agudas necessidades humanitárias da população iraquiana. Para os integrantes do painel, os civis iraquianos não estariam passando por tais privações não fossem os efeitos da Primeira Guerra do Golfo e as prolongadas sanções impostas pelo Conselho de Segurança. Na visão do painel, independentemente dos aperfeiçoamentos que pudessem ser feitos no programa Petróleo-por-Alimentos – e há diversas recomendações a esse respeito no relatório –, as necessidades humanitárias do Iraque eram de tal magnitude, que seria impossível equacioná-las segundo os parâmetros existentes. O mecanismo estabelecido pela resolução 986 (1995) era insuficiente para reverter o quadro de pobreza do país como um todo – nem era esse, aliás, seu objetivo.

Adotando uma perspectiva de longo prazo, o relatório afirma que os custos da reabilitação da infraestrutura iraquiana excederiam em muito a capacidade de financiamento ao abrigo da resolução 986 (1985). Apresenta também uma série de propostas para aperfeiçoamentos nas duas pontas do programa humanitário iraquiano: exportações e importações. Entre as recomendações, destaca-se uma sugestão de levantamento do teto para vendas de petróleo e de facilitação dos procedimentos de aprovação para importações de alimentos e medicamentos. O impacto do levantamento do

⁴²⁹ S/1999/356, parágrafo 43.

teto para vendas de petróleo é autoevidente: o Iraque tinha capacidade para exportar bem mais do que os US\$ 5,2 bilhões a que estava autorizado semestralmente. No caso dos procedimentos para a aprovação de importações iraquianas, tratava-se de resolver o problema da politização do Comitê de Sanções, onde parcela expressiva dos pedidos de importação era bloqueada por norte-americanos e britânicos, sob o argumento de que se prestariam a uso dual⁴³⁰. A principal conclusão do painel é de que o grave quadro humanitário no Iraque não poderia ser revertido sem a retomada do crescimento da economia iraquiana – o que, por seu turno, só ocorreria após o levantamento das sanções.

5.d. O Painel sobre Prisioneiros de Guerra/ Propriedades Apreendidas

O terceiro painel foi estabelecido por insistência do Representante Permanente do Barein, único país árabe entre os membros do Conselho, a pedido do Kuwait. Seu mandato consistia em avaliar o cumprimento, pelo Iraque, das disposições contidas em resoluções do Conselho de Segurança relativas a prisioneiros de guerra e propriedades kuwaitianas apreendidas, inclusive os arquivos nacionais, e fazer recomendações ao Conselho de Segurança⁴³¹. As resoluções em questão – 686 (1991), 687 (1991) e 706 (1991) determinavam que o Iraque (i) libertasse imediatamente, sob os auspícios da Cruz Vermelha e das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, todos os kuwaitianos e nacionais de terceiros países; (ii) restituísse restos mortais em sua posse; (iii) oferecesse acesso imediato a prisioneiros de guerra; e (iv) fornecesse listas de todas as pessoas nessas situações, de modo a facilitar a busca por desaparecidos.

O painel reuniu-se nos dias 3, 4 e 9 de março de 1999, ocasião em recebeu relatórios do Enviado Especial do Secretário-Geral a Bagdá, o Embaixador indiano Prakash Shah; de integrantes da Comissão Tripartite encarregada de averiguar o destino de militares e civis desaparecidos⁴³², os

⁴³⁰ Em março de 1999, havia mais de US\$ 1 bilhão em importações iraquianas bloqueadas pelo Comitê de Sanções – que, como se recorda, operava por consenso.

⁴³¹ S/1999/356, página 54, parágrafo 3.

⁴³² A Comissão Tripartite foi formalmente estabelecida em 12/4/1991 pelo documento *Plan of Operation Designed to Ascertain the Whereabouts and the Fate of the Military and Civilian Missing*, conhecido como Acordo de Riade. Ver documento S/1999/356, pp. 73 a 83.

Embaixadores James Lorocco, dos Estados Unidos, Graham Boyce, do Reino Unido, e o francês Nicolas Normand; do Representante Permanente do Kuwait junto à ONU, Embaixador Mohammad Abulhasan; do Vice-presidente do Comitê Nacional Kuwaitiano para Pessoas Desaparecidas e Prisioneiros de Guerra, Ibrahim Al-Shahine; do Presidente do Comitê para Prisioneiros de Guerra Sauditas no Iraque, Príncipe Torki Bin Mohamed Bin Saud Al-Kabir; e do Sr. Carlo Orsini, especialista em desaparecidos.

No que se refere a prisioneiros de guerra, o painel recordou que as resoluções 686 (1991), 687 (1991) e 706 (1991) não obrigavam o Iraque a nada a que já não estivesse comprometido pelos instrumentos internacionais do direito humanitário dos quais o país era parte, notadamente a Terceira e a Quarta Convenções de Genebra de 1949⁴³³. O relatório do painel registrava que, ao final da Primeira Guerra do Golfo, haviam sido repatriados, com o auxílio do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, cerca de 70.000 prisioneiros de guerra iraquianos e mais de 4.000 kuwaitianos, além de cerca de 1.300 civis kuwaitianos ou de terceiras nacionalidades. Depois disso, a tarefa de verificar o destino de civis e militares desaparecidos passara a ser responsabilidade do mecanismo que acabou sendo conhecido como Comissão Tripartite. Coordenada pela Cruz Vermelha e composta por representantes do Iraque, de um lado, e de estados parte da coalizão (Estados Unidos, Reino Unido, França, Arábia Saudita e Kuwait), de outro. A Comissão tinha-se reunido vinte e três vezes desde março de 1991. A partir de 1994, contudo, o Iraque havia deixado de participar dos trabalhos.

A conclusão dos membros do painel foi a de que, até aquele momento, os resultados na área de prisioneiros de guerra eram limitados⁴³⁴. A Comissão Tripartite, no entanto, continuava a ser o mecanismo mais apropriado para lidar com a questão. O relatório tomava nota de que a Cruz Vermelha não pudera chegar a acordo com o Iraque a respeito do acesso a todos os detidos

⁴³³ Segundo as Convenções, adotadas em 12/8/1949, “prisioneiros de guerra devem ser libertados e repatriados sem demora” (Artigo 118 da Convenção de Genebra relativa ao Tratamento de Prisioneiros de Guerra), e “representantes ou delegados das potências protetoras devem ter permissão para ir a todos os lugares onde possa haver prisioneiros de guerra.” (Artigo 126 da mesma Convenção). No caso do Iraque, a “Potência Protetora” era o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.

⁴³⁴ As dificuldades e complexidades de se encontrarem pessoas desaparecidas em cenários de conflito foram experimentadas pelo próprio governo brasileiro, anos depois, quando da tentativa de localização e resgate do engenheiro brasileiro João José Vasconcellos Jr., desaparecido no Iraque em janeiro de 2005, e cujos restos mortais só foram repatriados em 2007.

no país – comentário que pode ser lido como crítica ao governo iraquiano⁴³⁵. Segundo a Cruz Vermelha, haveria ainda 1.414 pessoas desaparecidas – 608 kuwaitianos, 789 iraquianos e 17 sauditas. A situação desses indivíduos era complicada em função de dois fatores. Em primeiro lugar, o fato de o Iraque afirmar não ter mais qualquer prisioneiro de guerra em seu território. Ao colocar os casos em questão sob a rubrica de “pessoas desaparecidas”, o governo iraquiano desobrigava-se de assegurar o acesso da Cruz Vermelha segundo as Convenções de Genebra. Além disso, autoridades iraquianas alegavam que distúrbios no Sul do Iraque, no começo de 1991⁴³⁶, haviam permitido a fuga de grandes levas de prisioneiros, bem como provocado a destruição de documentos que poderiam fornecer informações sobre os mesmos.

No que se refere a propriedades kuwaitianas, o painel recordou que as resoluções 686 (1991), 687 (1991) e 706 (1991) determinavam que o Iraque devolvesse imediatamente todas as propriedades apreendidas, processo que deveria ser completado no prazo mais breve possível. O Secretário-Geral da ONU indicara um coordenador para se ocupar das demandas apresentadas pelo Kuwait, e facilitar o retorno de objetos que o Iraque declarara estar pronto a devolver⁴³⁷. Em setembro de 1994, o Iraque afirmara que todas as propriedades apreendidas no Kuwait já haviam sido restituídas. O Kuwait retrucara apresentando lista de propriedades ainda em mãos do Iraque⁴³⁸. Em dezembro de 1996, o Secretário-Geral da ONU declarou que o governo do Kuwait continuava a enfatizar a importância da devolução de alguns bens “insubstituíveis”, entre os quais os arquivos do Emir, do Primeiro-Ministro, do Gabinete e do Ministério das Relações Exteriores⁴³⁹.

Em suas conclusões, o relatório recomenda que o Conselho de Segurança seja periodicamente informado da situação. Sempre tomando o cuidado de ressaltar a natureza humanitária da questão e a necessidade de sigilo nas atividades desenvolvidas pela Cruz Vermelha⁴⁴⁰, os integrantes do painel

⁴³⁵ S/1999/356, página 62, parágrafo 18.

⁴³⁶ Nos meses de março e abril de 1991, no imediato pós-Primeira Guerra do Golfo, verificaram-se movimentos rebeldes no Sul e no Norte do Iraque. Saddam Hussein foi capaz de sufocar as duas rebeliões, pois o prometido apoio norte-americano aos insurgentes não se materializou.

⁴³⁷ S/1994/1099.

⁴³⁸ S/1994/1126.

⁴³⁹ S/1996/1042.

⁴⁴⁰ Em entrevista, o Embaixador Celso Amorim recordou, como exemplo da sensibilidade do assunto, o fato de, na condição de Coordenador dos painéis, ter mantido encontros com pessoal

sugerem que o Secretário-Geral apresente ao Conselho relatórios anuais sobre prisioneiros de guerra. Com isso, buscam elevar o perfil político do assunto, sem ameaçar o processo de construção de confiança, essencial para o objetivo final de determinar o destino das pessoas desaparecidas no conflito. O maior mérito do painel, no fundo, foi chamar a atenção para tema da maior importância, sem, no entanto, politizá-lo indevidamente. Isso se deu graças ao êxito da estratégia de persuasão centrada na natureza humanitária da questão, que deveria ser colocada acima de divergências político-ideológicas ou de rivalidades militares.

No que se refere a propriedades apreendidas, o relatório sublinha que a ênfase do governo do Kuwait recai em propriedades “insubstituíveis”, entre as quais peças de museu. Encoraja, também, o governo iraquiano a fazer esforços adicionais para encontrar essas propriedades e devolvê-las ao Kuwait, por meio do Secretariado da ONU. Os membros do painel reconhecem as dificuldades da tarefa, passados oito anos desde os eventos de 1990. Sugerem, no entanto, que o nível de cooperação das autoridades iraquianas pode ser melhorado em relação, por exemplo, aos arquivos nacionais kuwaitianos. O painel também sugere relatórios anuais do Secretário-Geral ao Conselho de Segurança sobre o assunto.

Embora reconheça que, como em qualquer situação de conflito, seria praticamente impossível confirmar com 100% de certeza que todos os itens kuwaitianos em posse do Iraque haviam sido devolvidos, o relatório menciona especificamente a ausência de explicação crível para o destino dos arquivos oficiais e de material militar como razão suficiente para concluir que o Iraque ainda não cumprira o disposto no parágrafo 2 da resolução 686 (1991), que determina a devolução de todas as propriedades apreendidas durante a invasão do Kuwait.

5.e. A apresentação dos painéis ao Conselho de Segurança

Os trabalhos dos painéis foram concluídos duas semanas antes do prazo de 15 de abril de 1999. No dia 27 de março, sábado, o Coordenador dos painéis encaminhou ao presidente de turno do Conselho de Segurança – no caso, a China – o relatório do painel sobre desarmamento. Para evitar

da Cruz Vermelha fora das instalações da ONU, de modo a obter as informações necessárias, sem que a Cruz Vermelha fosse vista cooperando com o painel.

pressões políticas, inclusive em Brasília, a partir do momento em que os membros permanentes do Conselho tomassem conhecimento dos relatórios, o Embaixador Celso Amorim decidiu “vazar” o conteúdo do documento final à imprensa imediatamente depois de entregar o relatório ao Embaixador Qin Huasun. No dia 30 de março, foram entregues os relatórios dos painéis sobre a situação humanitária no Iraque e sobre prisioneiros de guerra e propriedades kuwaitianas⁴⁴¹.

Em avaliação pessoal sobre os painéis, o Embaixador Amorim recorda que a obtenção de consenso, naquele momento, não fora um exercício fácil. Sobre o painel de desarmamento, destaca que, apesar de incluir indivíduos com orientações políticas distintas em relação ao Iraque, fora possível obter unanimidade em torno de propostas substantivas. Para Amorim, as conclusões dos painéis sustentavam-se por si mesmas, independentemente do julgamento que o Conselho ou algum de seus membros viessem a fazer sobre os relatórios, ou do uso que pretendessem dar às conclusões ou recomendações neles contidas. Amorim admite que a adoção de enfoque “renovado” em relação ao Iraque dependeria basicamente da vontade política dos membros do Conselho. Enfatiza, contudo, que os integrantes dos painéis, independentemente das diferenças de perspectiva, haviam demonstrado interesse genuíno em contribuir para um resultado que ampliava o leque de opções do Conselho de Segurança.

O Coordenador dos painéis apresentou os relatórios ao Conselho de Segurança, em 7 de abril de 1999. Logo de início, o Embaixador Amorim afirmou esperar que suas observações pudessem contribuir para a identificação de possível “enfoque renovado” do Conselho em relação ao Iraque. Segundo Amorim, a situação de ausência de inspeções, combinada a uma crise humanitária que caracterizou como séria, era a pior possível, na medida em que não oferecia qualquer garantia de paz e segurança na região. As resoluções do Conselho de Segurança simplesmente não estavam sendo implementadas⁴⁴².

Na área de desarmamento, observou Amorim, o painel não tentara chegar a uma conclusão sobre os resultados dos oito anos de inspeções. Tampouco

⁴⁴¹ O Ministro Celso Amorim recorda que não queria entregar os relatórios nem no dia primeiro de abril, Dia Internacional da Mentira, nem no dia 31 de março, data do golpe militar de 1964. Entrevista.

⁴⁴² Relato baseado no tel 462/1999 de Delbrasonu, ostensivo, e em entrevistas.

tomara posição em relação as quais seriam os temas pendentes, mesmo porque o mandato dos painéis não contemplava esse tipo de avaliação. Os integrantes do painel, no entanto, haviam chegado a um consenso a respeito da possibilidade de que temas pendentes de desarmamento fossem solucionados no contexto de um mecanismo de monitoramento e verificação (OMV) reforçado. Respeitados certos parâmetros, entre os quais acesso irrestrito a locais, indivíduos e informações, o novo sistema era factível. O OMV reforçado proposto pelo painel não exigiria, em princípio, a adoção de novas resoluções. A moldura jurídica fornecida pela resolução 715 (1991) e outras resoluções do Conselho de Segurança oferecia flexibilidade suficiente para tal enfoque renovado. No fundo, tratava-se de um mecanismo praticamente igual às inspeções da UNSCOM, sob novo nome e nova roupagem. Para os membros do painel, o mecanismo de OMV reforçado constituiria uma “evolução” dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão.

O Embaixador Amorim qualificou o enfoque proposto pelo painel de desarmamento como “tecnicamente viável” e “politicamente desejável⁴⁴³”, e sustentou que o efeito líquido da medida seria permitir a retomada das inspeções, visando à rápida confirmação do *status* do Iraque como um país desarmado⁴⁴⁴. No cerne da argumentação do Coordenador dos painéis estava a convicção de que, quanto mais tempo os inspetores da ONU ficassem longe do Iraque, mais difícil seria a implementação das resoluções do Conselho de Segurança.

O relatório apresentava uma visão sombria dos efeitos da ausência de inspeções para os esforços internacionais de não proliferação. Para os integrantes do painel, a materialização de um risco de proliferação que pudesse ser atribuído à ausência de inspeções (no Iraque) traria consequências extremamente negativas para a credibilidade dos esforços internacionais de não proliferação, em geral, e para as Nações Unidas e da AIEA, em particular⁴⁴⁵. Amorim recordou que o painel de desarmamento cumprira seu mandato de apresentar uma proposta sobre “como” restabelecer um regime efetivo de desarmamento/monitoramento e verificação no Iraque. A tarefa do painel, contudo, era apenas oferecer os parâmetros “técnicos” de um regime de verificação (do desarmamento iraquiano), o qual, para ser efetivo, teria de

⁴⁴³ Tel 462/1999 de Delbrasonu, ostensivo. Parágrafo 15.

⁴⁴⁴ S/1999/356, parágrafo 40.

⁴⁴⁵ S//1999/ 356, parágrafo 64.

ser implementado. Caberia ao Conselho de Segurança identificar o “como político”, que envolvia lograr a cooperação iraquiana⁴⁴⁶.

No que se refere à situação humanitária, o Coordenador dos painéis indicou que o relatório adotava uma perspectiva ampla, concentrando-se na identificação de tendências, por meio da comparação da situação no Iraque antes da Primeira Guerra do Golfo e depois de oito anos sob regime de sanções. Amorim destacou a conclusão do painel de que “a gravidade da situação humanitária do Iraque é indiscutível e não deve ser subestimada”, agregando que, embora pudesse haver margem de erro para dados individuais, informações de diversas fontes pareciam corroborar a avaliação de que o Iraque havia passado de um estágio de relativa afluência para um de pobreza maciça. Recordou, ainda, a responsabilidade coletiva do Conselho Segurança diante das agudas necessidades humanitárias da população iraquiana e sustentou que as recomendações do relatório teriam impacto significativo, especialmente se consideradas como um pacote⁴⁴⁷. Do relatório do painel sobre prisioneiros de guerra/propriedades kuwaitianas, destacou que o documento constituía a primeira compilação abrangente de dados sobre o assunto à disposição do Conselho de Segurança. Enfatizou, também, a necessidade de confidencialidade das informações, dada a natureza humanitária do tema.

Amorim recordou já fazer mais de um ano – *grosso modo*, desde o verão de 1998 – que o Conselho de Segurança buscava recuperar a unidade em relação ao Iraque. O estabelecimento dos painéis fora o primeiro passo nessa direção, depois dos bombardeios de dezembro de 1998. O Coordenador dos painéis indicou acreditar que os relatórios ofereciam ao Conselho uma oportunidade de discutir opções concretas sobre como avançar no dossiê iraquiano. Em sua visão, o enfoque sugerido pelos painéis ofereceria um nível adequado de segurança em relação a armamentos proscritos, a partir de inspeções realizadas no âmbito de um mecanismo de monitoramento e verificação reforçado. Ao mesmo tempo, melhorariam substantivamente as condições de vida da população iraquiana.

O caminho apresentado pelos painéis, no entanto, requeria a cooperação do governo iraquiano, a qual teria de ser obtida pelo Conselho de Segurança. Não seria uma tarefa fácil. Desde os bombardeios de dezembro de 1998, o

⁴⁴⁶ *Idem*, parágrafo 68.

⁴⁴⁷ *Idem*, página 46, parágrafo 49.

Iraque vinha mantendo uma atitude reticente e em nenhum momento apoiara a iniciativa de criação dos painéis. Amorim sugeriu um esforço de “diplomacia curativa” junto ao Iraque, com a assistência do Secretário-Geral da ONU. Repetiu, também, a conclusão do painel de que o *status quo* não era uma alternativa desejável. Observou, contudo, que a recomendação de um enfoque renovado ao Conselho de Segurança era o máximo que os painéis podiam fazer. A responsabilidade de buscar uma solução permanente para a questão iraquiana cabia ao Conselho de Segurança. “Ao fazer isso”, concluiu o Coordenador dos painéis,

*o Conselho não apenas aumentará as chances de uma paz duradoura na região, mas também poderá redescobrir sua própria unidade, ao mesmo tempo em que reforça sua credibilidade como o órgão com responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança no mundo*⁴⁴⁸.

Vistas em retrospecto, as palavras do Coordenador dos painéis parecem proféticas. A ausência de inspeções da ONU no Iraque deixou um vácuo no território iraquiano, que acabou sendo ocupado por tropas norte-americanas.

5. f. As negociações no Conselho de Segurança

Os relatórios dos painéis foram bem recebidos no Conselho de Segurança. Até mesmo o Representante Permanente do Reino Unido, Sir Jeremy Greenstock – que havia observado acidamente, ao final dos painéis, ao Embaixador Amorim: “Você ultrapassou seu mandato!” – reconheceu perante o Conselho que os painéis abriam caminho para o início de uma nova fase nas relações da ONU com o Iraque⁴⁴⁹. O Representante Permanente altno dos Estados Unidos, Peter Burleigh, saudou as palavras do

⁴⁴⁸ Tel 462/1999 de Delbrasonu, ostensivo, parágrafo 42. A apresentação do Coordenador dos painéis não pode ser qualificada de suave ou condescendente em relação ao Iraque; mesmo assim, provocou reação imediata dos Estados Unidos. A delegação norte-americana parece ter interpretado as palavras do Embaixador Amorim como uma defesa da eliminação imediata das sanções, o que Amorim avalia como “puro delírio” em fax dirigido ao Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia. Arquivo pessoal do Ministro Celso Amorim. Fax ao Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, em 20/4/1999.

⁴⁴⁹ Entrevista com o Ministro Celso Amorim.

Coordenador dos painéis como “instigantes e provocativas, no bom sentido”. O Representante Permanente da Eslovênia, Danilo Turk⁴⁵⁰, considerou os relatórios dos painéis “um favor histórico prestado pelo Brasil ao Conselho de Segurança, na medida em que estabeleceram uma base realista para que se volte a tratar da questão do Iraque⁴⁵¹”. Em suas memórias sobre o desarmamento do Iraque, o sueco Hans Blix recorda: “Quieto no meu canto em Estocolmo, fiquei muito satisfeito com os relatórios dos painéis Amorim⁴⁵²”.

Os debates subsequentes no Conselho de Segurança culminaram com a apresentação de dois projetos de resolução. O primeiro, copatrocinado pelo Reino Unido e pelos Países Baixos, limitava-se a retomar, sob nova formulação, os principais elementos das resoluções 687 (1991) e 986 (1995). O segundo, de autoria russa e imediatamente copatrocinado pela China, endossava as recomendações dos painéis em sua totalidade e propunha mudanças no regime de sanções. O Representante Permanente da Rússia, Sergey Lavrov, observou que o projeto russo incorporava as principais conclusões do painel de desarmamento – a de que era “tecnicamente possível e politicamente desejável” adotar sistema de OMV reforçado – e do painel sobre a situação humanitária – de que apenas medidas de caráter humanitário não eram suficientes para resolver a crise iraquiana. Para Lavrov, o projeto sino-russo constituía uma tentativa séria de alcançar os objetivos das resoluções do Conselho, sem pagar qualquer preço, e dentro da lógica dos três painéis⁴⁵³.

Os relatórios dos painéis pareciam ter cumprido seu objetivo de tornar os debates no Conselho de Segurança mais focalizados. Persistiam, no entanto, diferenças substantivas entre os membros permanentes, o que tornava difícil prever se seria possível reconstituir a unidade do Conselho em relação ao Iraque. Estados Unidos, Reino Unido e Países Baixos continuavam a enfatizar temas de desarmamento pendentes, sem indicar em que termos deveria ser realizada uma investigação sobre os mesmos. A França e alguns membros não permanentes (Canadá, Malásia, Namíbia), por outro lado, afirmavam que a continuada ausência de inspeções no terreno era potencialmente perigosa, e defendiam que enfoque como o sugerido pelos painéis permitiria o restabelecimento do regime de inspeções no Iraque.

⁴⁵⁰ Presidente da Eslovênia desde dezembro de 2007.

⁴⁵¹ Notas pessoais da autora.

⁴⁵² Blix, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁵³ Notas pessoais da autora.

Sobre questões humanitárias, havia um acordo apenas em relação à gravidade da situação. Mas novamente se verificavam diferenças entre países que colocavam toda a responsabilidade no regime iraquiano e os que preferiam culpar o regime de sanções. O primeiro grupo, liderado pelos Estados Unidos, limitava-se a defender aperfeiçoamentos no programa Petróleo-por-Alimentos, entre os quais o fim do teto para vendas de petróleo iraquiano. Todas essas recomendações estavam incluídas nos relatórios dos painéis. Outro grupo, mais numeroso (Rússia, China, França, Canadá, Argentina, Namíbia, Eslovênia), afirmava que mudanças pontuais no mecanismo criado pela resolução 986 (1995) não eram suficientes. Uma solução de longo prazo para a crise humanitária no Iraque dependeria, como sugerira o relatório do painel humanitário, da retomada do crescimento econômico iraquiano, o que só seria possível depois do levantamento das sanções.

No fundo, o que bloqueava as negociações eram diferenças em relação a um ponto fundamental: como promover avanços simultâneos nas áreas de desarmamento e humanitária, cujo ponto de intersecção era o regime de sanções. Como indicara o Coordenador dos painéis, a situação de ausência de inspeções e manutenção indefinida das sanções, ou, em outras palavras, “o desarmamento do Iraque via sanções”, era inaceitável. Encerrados os painéis, a responsabilidade de encontrar uma fórmula que permitisse o retorno dos inspetores a Bagdá retornava ao Conselho de Segurança.

Cabe notar que nenhum membro do Conselho objetava ao conceito de um mecanismo de OMV reforçado. O problema residia nos incentivos com que o Conselho acenaria a Saddam Hussein para lograr a cooperação iraquiana. Para o Representante Permanente do Brasil, não parecia haver vontade política por parte dos dois atores principais no tabuleiro iraquiano: os Estados Unidos, que estavam na defensiva depois dos ataques de dezembro de 1998; e o próprio Iraque, na confortável situação de haver sobrevivido aos ataques de dezembro e ter logrado, em consequência, o fim das inspeções das Nações Unidas⁴⁵⁴.

Como nenhum dos dois projetos – o anglo-holandês e o sino-russo – contasse com uma base significativa de apoio, o Presidente do Conselho no mês de abril de 1999, o francês Alain Dejammet, preferiu não convocar sessão informal sobre o assunto, temeroso de que a realização apressada de consultas pudesse levar a impasse no Conselho de Segurança. Havia, naquele momento,

⁴⁵⁴ Entrevista.

duas possibilidades para fazer avançar as negociações: (i) a adoção de um dos projetos como base, o qual seria aprimorado a partir de emendas; ou (ii) a apresentação de um terceiro projeto de resolução.

A delegação britânica trabalhou arduamente para que seu projeto fosse adotado como base para as negociações. O Primeiro-Ministro Tony Blair abordou pessoalmente o tema com o Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião de visita oficial do presidente brasileiro a Londres. Para Blair, seria importante que se pudesse preservar o máximo possível do conteúdo do projeto britânico, o que seria necessário, segundo Blair, para obter o apoio dos Estados Unidos. O texto anglo-holandês, contudo, não alterava os parâmetros pelos quais o Conselho vinha considerando a questão do Iraque. Tratava-se, simplesmente, de vestir com nova roupagem o velho sistema.

A premissa básica dos painéis era outra: propor alternativas a um regime que parecia ter esgotado suas possibilidades de lograr os objetivos das resoluções do Conselho de Segurança. A ideia de um mecanismo de OMV reforçado buscava aumentar o escopo de opções à disposição do Conselho para permitir a retomada das inspeções. As condições estabelecidas pelo projeto anglo-holandês, contudo – basicamente a reiteração de que o Iraque deveria completar todas as ações dos parágrafos 8 a 13 da resolução 687 (1991), mesmo depois de amplo reconhecimento de que tal tarefa seria impossível – não constituíam incentivo para a cooperação iraquiana. Para muitos países, estar-se-ia materializando uma aliança “maldita” entre interesses norte-americanos e iraquianos. Os dois países, por razões opostas, pareciam preferir a manutenção do *status quo* de sanções sem inspeções. Nesse caso, estar-se-ia implementando o desarmamento do Iraque pela via do controle da renda, com enormes custos humanitários⁴⁵⁵.

Ao deixar a Missão do Brasil junto às Nações Unidas, em primeiro de maio de 1999, o Embaixador Celso Amorim transmitiu uma longa análise da situação iraquiana à Secretaria de Estado. Na visão do Representante Permanente do Brasil, a paralisia do Conselho de Segurança em relação ao Iraque só seria superada com a redefinição das premissas e dos parâmetros de atuação do órgão. A corrente situação seria paradoxal e inaceitável: “ausência de inspeções e permanência de um regime de sanções de alarmantes efeitos humanitários”. Amorim recorda que o Iraque, calejado pelos ataques

⁴⁵⁵ Notas pessoais da autora e entrevistas.

de dezembro de 1998 e por quase uma década sob sanções, não permitiria facilmente o retorno dos inspetores a Bagdá. Excluída a possibilidade do uso da força, o Conselho teria de trabalhar com base em incentivos e desincentivos, como, aliás, reconhecera o painel sobre desarmamento.

Amorim avalia que os bombardeios de dezembro de 1998 haviam marcado o fim do sistema capitaneado pela UNSCOM. O desconforto da comunidade internacional com os ataques anglo-norte-americanos teria, adicionalmente, o efeito singular de colocar os Estados Unidos e o Reino Unido na defensiva no âmbito do Conselho, onde seriam, naquele momento, vozes praticamente solitárias. Recorda, também, que uma das funções dos painéis tinha sido evitar debates sobre o Iraque no Conselho de Segurança por um tempo (cerca de dois meses), permitindo que o clima de confrontação que se seguira aos bombardeios se desanuviasse. Finalmente, avalia como positivo o fato de dois projetos diferentes buscarem reformular o trabalho da ONU no Iraque, com base nas propostas dos painéis, embora demonstre pessimismo em relação à possibilidade de se compatibilizarem as posições dos principais envolvidos na questão.

Amorim contesta o argumento norte-americano de que o Iraque ainda possuiria armas de destruição em massa ou capacidade de produzi-las. Recorda que o próprio Presidente Clinton já admitira que as inspeções da UNSCOM e do grupo AIEA haviam sido mais eficientes na eliminação dos armamentos proscritos do que a própria Primeira Guerra do Golfo. Sustenta, finalmente, que a volta dos inspetores das Nações Unidas ao Iraque continuava sendo a maneira mais eficiente de assegurar que o país não mais constituísse uma ameaça para a comunidade internacional.

No primeiro semestre de 1999, era crescente o número dos que defendiam uma mudança radical na política norte-americana em relação ao Iraque. Para muitos especialistas em Oriente Médio, não haveria a possibilidade de se alcançar um Iraque aberto e democrático – exatamente o que os Estados Unidos afirmavam buscar com a queda de Saddam Hussein – em ambiente da mais absoluta miséria e à sombra de ataques militares. Em artigo publicado na *Foreign Affairs*, John e Karl Mueller condenaram o que chamaram de “guerra econômica” contra o Iraque, defendendo enfoque baseado na volta dos inspetores da ONU ao território iraquiano e na reestruturação do regime de sanções, que deveriam restringir-se a itens militares⁴⁵⁶. No mesmo número

⁴⁵⁶ Mueller, John e Mueller, Karl. “Sanctions of Mass Destruction”, in *Foreign Affairs*, v. 78, n. 3, pp. 43-53.

da revista, F. Gregory Gause III defende uma revisão substantiva do regime de sanções, em troca do retorno dos inspetores ao Iraque⁴⁵⁷.

A possibilidade de implementação de uma nova política para o Iraque no Conselho de Segurança da ONU estava, assim, nas mãos de duas posições extremas: os Estados Unidos que, na condição de potência unipolar, teriam de cancelar o novo mecanismo de inspeções; e o Iraque, que teria de ser convencido a aceitar a volta dos inspetores. Seria necessário buscar uma fórmula que, além de facilitar a implementação das resoluções do Conselho, oferecesse uma saída política a cada um dos lados, sem o que dificilmente Washington ou Bagdá abandonariam suas posições. As recomendações dos painéis constituíam ponto de partida razoável, que, no entanto, deveria ser complementado por elemento político que o mandato dos painéis não lhes permitira recomendar, e que incluiria necessariamente a introdução de um elemento de gradualidade no relaxamento do regime de sanções.

Amorim recorda que o sistema que o painel chamara de OMV reforçado baseava-se nos termos da resolução 715 (1991), que garantia direitos abrangentes de acesso a inspetores das Nações Unidas, mesmo depois do final da fase de desarmamento. Ou seja, não haveria redução no nível de intrusividade e de acesso. A novidade era sobretudo metodológica: a substituição da contabilidade “absoluta” das armas de destruição em massa – que, todos sabiam, era impossível atingir – pela presença contínua de inspetores em território iraquiano e pelo controle de elementos-chave em diferentes pontos da cadeia de produção de armamentos proscritos. O único ponto relevante a determinar seria de que maneira integrar questões pendentes de desarmamento no sistema de monitoramento contínuo reforçado.

O novo regime teria a vantagem de estar, pelo menos na forma, associado a um objetivo realisticamente alcançável, em que se poderia considerar que o Iraque já cumprira com suas obrigações segundo a resolução 687 (1991), especialmente as da parte C relativas ao desarmamento iraquiano. O Representante Permanente do Brasil considerava que a maioria dos membros do Conselho de Segurança favoreceria que a introdução do sistema de OMV renovado viesse acompanhada não só da implementação integral das recomendações do painel humanitário, mas também da substituição do regime de sanções por um sistema de resposta “gradual e flexível”. Tal sistema

⁴⁵⁷ Gause III, F. Gregory. “Getting it backward on Iraq”, in *Foreign Affairs*, v. 78, n. 3, pp. 54-67.

estabeleceria diferentes etapas, ao final das quais, confirmada a cooperação iraquiana, haveria suspensão gradual das sanções. Idealmente, o mecanismo deveria evoluir na direção do controle exclusivo de itens de uso dual, mantido o embargo de armamentos.

O Embaixador Amorim conclui assim sua avaliação:

No que tange às possibilidades de ação do Conselho com vistas a possibilitar o retorno da ONU ao Iraque, recorro os três cursos de ação delineados pelo Embaixador Prakash Shah em meados do ano passado. Para o Enviado Especial do Secretário-Geral, o Conselho poderia adotar uma postura de endurecimento de posições conducente à ameaça ou efetivo uso da força – foi o que ocorreu, com os resultados conhecidos. O Conselho poderia também optar pela inação, à espera de que o tempo melhor delineie a correlação de forças. É o que vem sendo denunciado, no momento, como o pior cenário pela maioria absoluta dos membros do Conselho (a inaceitabilidade do status quo parece ser a única formulação com que todos concordam). Finalmente, poderiam ser reforçados e ampliados os esforços diplomáticos. Nessa linha estaria incluída a iniciativa de criação dos painéis e é este o curso que se deveria tomar, caso, efetivamente se deseje colocar a problemática do Iraque de volta nos trilhos⁴⁵⁸.

Em junho de 1999, a delegação britânica era a única entre os membros do Conselho de Segurança a demonstrar interesse genuíno em fazer avançar a negociação de projeto de resolução que incorporasse de alguma maneira as propostas dos painéis⁴⁵⁹. Especulava-se que tal interesse decorreria de sentimento de culpa em relação aos ataques de dezembro de 1998. Os ingleses buscavam ativamente o apoio de países como Brasil, Argentina, Canadá e Eslovênia, cujas posições eram vistas como “equilibradas”. Embora parecessem engajados na promoção do projeto anglo-holandês, os Estados Unidos eram apresentados pelos britânicos como um dos extremos cujos

⁴⁵⁸ Tel 591/1999 de Delbrasonu, parágrafo 17.

⁴⁵⁹ O encarregado da redação do projeto na Missão britânica, o Secretário Carne Ross, recorda, em suas memórias, que o Reino Unido elaborara novo projeto de resolução que levava em conta as recomendações dos painéis em três áreas principais: desarmamento, situação humanitária e assuntos relativos ao Kuwait. Ross, *op. cit.*

interesses seria necessário acomodar. A França, por sua vez, apresentou um projeto alternativo aos dois existentes, tomando como base, segundo o representante francês, “a totalidade das recomendações dos painéis”.

Ao longo do processo negociador, o projeto anglo-holandês foi sendo modificado para atrair apoios. A Argentina foi o primeiro país a unir-se ao grupo de copatrocinadores. Canadá e Eslovênia apresentaram emendas que, em suas palavras, poderiam “levar a copatrocínio”. O Brasil preferia adotar posição de equidistância⁴⁶⁰. Em maio de 1999, a Missão brasileira avaliava que uma votação precipitada do projeto de resolução, na ausência de consenso entre os P-5, apenas exporia as divisões do Conselho de Segurança, facilitando a tarefa daqueles que se sentiam confortáveis com a situação de sanções sem inspeções.

No decorrer de julho de 1999, os ingleses lograram o copatrocínio do Barein e estavam próximos a conseguir também os de Gâmbia e Canadá⁴⁶¹, que se somariam a Países Baixos, Argentina, Brasil e Eslovênia. A delegação britânica sabia que podia contar com o voto favorável do Barein, dava como perdidos os votos de Malásia e Namíbia, e ainda tinha esperanças de conseguir o apoio gabonês. A delegação britânica esperava que esse quadro parlamentar contribuísse para o apoio da França, em quem os ingleses vinham concentrando todos os seus esforços diplomáticos. O Reino Unido considerava a mudança da posição francesa um elemento determinante para o sucesso do projeto de resolução. Juntamente com Argentina e Eslovênia, o Brasil vinha insistindo em que não se precipitasse a votação no Conselho antes que estivessem esgotadas todas as possibilidades de consenso, sem o que a aceitação, por Bagdá, das condições de uma nova resolução seria

⁴⁶⁰ O ex-diplomata Carne Ross (Ross deixou o Serviço Exterior britânico para dedicar-se à ONG *Independent Diplomat*) avalia que o Brasil não tinha uma posição nacional sobre o assunto e considera que as intervenções dos membros da delegação brasileira eram baseadas em interesses pessoais. Ross antecipava que, caso o projeto fosse levado a voto, o Brasil votaria a favor, assim como o Canadá e a Eslovênia.

⁴⁶¹ O Canadá juntou-se ao grupo de copatrocinadores no final de julho, depois de dois encontros do Chanceler Lloyd Axworthy com a Secretária de Estado Madeleine Albright. Segundo relato do Representante Permanente do Canadá junto à ONU, Embaixador Robert Fowler, o copatrocínio canadense teria como base o entendimento de que os EUA: (i) aceitariam importações iraquianas de tudo o que não fossem armamentos proibidos e material de uso dual; (ii) concordariam com a inclusão de linguagem referente a investimentos no Iraque; e (iii) estariam dispostos a coordenar-se com a Rússia no que tange à indicação do diretor da nova Comissão.

pouco provável. Em 26 de setembro de 1999, o Brasil juntou-se ao grupo de copatrocinadores.

Diferenças políticas, principalmente entre os membros permanentes, começavam a ficar mais bem delineadas e o processo negociador passara a envolver também as capitais. Em linhas gerais, as dificuldades poderiam ser assim resumidas. Os Estados Unidos insistiam em manter o controle sobre as transações financeiras iraquianas, mesmo depois de eventual levantamento do embargo econômico; e continuavam a não aceitar a suspensão das sanções sem o cumprimento, pelo Iraque, de suas obrigações segundo resoluções anteriores do Conselho de Segurança. Pareciam, contudo, dispostos a ampliar o leque de importações permitidas ao Iraque e, nesse sentido, apoiavam o projeto anglo-holandês. Já para os franceses, não seria necessário assegurar a cooperação iraquiana antes da suspensão completa das sanções.

No final de julho, os britânicos encontravam-se diante de uma situação que o Representante Permanente do Reino Unido chegou a qualificar de *catch 22*. A excessiva duração do processo negociador poderia levar a descaracterização do texto original. Por outro lado, estimular uma votação precipitada do projeto, com risco de um ou mais vetos, poderia simplesmente determinar o fim das negociações. O grupo de copatrocinadores, que incluía exclusivamente membros não permanentes do Conselho, por seu turno, não estava totalmente satisfeito com o conteúdo do texto, e tampouco com a pouca transparência com que a negociação entre os membros permanentes vinha sendo conduzida pela delegação britânica.

A situação de ausência de inspeções também incomodava profundamente certos setores norte-americanos. Uma carta enviada ao Presidente Bill Clinton por oito parlamentares de ambos os partidos, por exemplo, deplorava “a continuada falta de rumo da política norte-americana em relação ao Iraque⁴⁶²”. A manutenção indefinida das sanções, por seu turno, continuava a exigir resposta da comunidade internacional, confrontada com grave crise humanitária cuja solução estava nas mãos do Conselho de Segurança. Relatório do UNICEF revelou que a taxa de mortalidade infantil iraquiana naquele momento (131 por mil) era próxima à de países como o Haiti (132)

⁴⁶² Os senadores republicanos Trent Lott (Michigan), Jesse Helms (Carolina do Norte), Richard Shelby (Alabama) e Sam Brownback (Kansas); o democrata Robert Kerrey (Nebraska) e o independente Joe Lieberman (Connecticut); além dos deputados Howard Berman (democrata, Califórnia) e George Gilman (republicano, Oregon).

e o Paquistão (136), enquanto em 1989 estava abaixo da média para países em desenvolvimento⁴⁶³. Isso significava, segundo a diretora do Fundo, Carol Bellamy, a morte de meio milhão de crianças até cinco anos entre 1991 e 1998. Um editorial do *Financial Times* alertou para o fato de que o impasse em relação ao Iraque contribuía não somente para minar a credibilidade do Conselho de Segurança e prolongar a tragédia humanitária da população civil iraquiana, mas também para privar as potências ocidentais da capacidade de impedir que o governo iraquiano retomasse seus programas de armamentos proscritos. Na mesma linha pronunciou-se o *New York Times*, que recordou que até mesmo Saddam Hussein já se havia curvado ante um Conselho de Segurança unido⁴⁶⁴.

Confrontada com a realidade de que nem oito anos de sanções, nem bombardeios tinham sido capazes de enfraquecer o regime iraquiano, a administração norte-americana parecia ter suas opções reduzidas a duas. A primeira seria o endurecimento, que levaria necessariamente a uma escalada militar. A ameaça do uso da força, contudo, dificilmente seria apoiada por outros membros do Conselho de Segurança, e talvez sequer pelos britânicos, que, naquele momento, estavam colocando todo o seu empenho em um acordo diplomático. Sem a participação de outros países, dificilmente os Estados Unidos teriam condições monetárias ou mesmo militares de mobilizar forças terrestres, reconhecidamente a única maneira de promover uma mudança de regime no Iraque. Outra possibilidade seria a opção pela diplomacia, por meio de acordo no Conselho de Segurança. A via diplomática, entretanto, requereria um projeto de resolução que efetivamente reformulasse os parâmetros do relacionamento das Nações Unidas com o Iraque.

Delegados britânicos manifestavam otimismo ante a perspectiva de adotar um texto com algumas mudanças “cosméticas” já no final de setembro de 1999. A explicação para esse otimismo seria a chegada do novo Representante Permanente dos Estados Unidos, Richard Holbrooke, depois de um ano de espera pela aprovação do Congresso norte-americano. Holbrooke, cujo prestígio e influência poderiam ser determinantes para convencer setores mais duros do Legislativo norte-americano, tinha diante de si um desafio assim resumido pelo *New York Times*: “O Sr. Holbrooke precisará utilizar todo o

⁴⁶³ *Child and maternal mortality survey 1999, preliminary report*, disponível na página www.unicef.org.

⁴⁶⁴ “*Breaking the Iraq Deadlock*”, *New York Times*, 15 de agosto de 1999.

seu talento de persuasão para unir os membros do Conselho de Segurança em torno de um plano para enviar os inspetores de volta ao Iraque, com plena autoridade para desempenhar as tarefas que lhes foram atribuídas depois da Primeira Guerra do Golfo⁴⁶⁵". Era clara a mensagem de que a situação de ausência de inspeções era intrinsecamente perigosa e, portanto, indesejável⁴⁶⁶.

Interessava ao Brasil a adoção de uma resolução que favorecesse a volta da unidade no Conselho de Segurança e a retomada das inspeções das Nações Unidas. Acima de tudo, era importante que o Conselho não fosse surpreendido com ações unilaterais, como acontecera em dezembro de 1998. Para tanto, a resolução deveria ser implementável, tanto do ponto de vista de sua viabilidade política no Conselho – para o qual era fundamental a sintonia dos membros permanentes – quanto no que tange à disposição iraquiana de aceitá-la – o que não parecia evidente no caso do projeto anglo-holandês. Para o Representante Permanente do Brasil,

fora do contexto de um arranjo entre os membros permanentes, a iniciativa inglesa corre o risco de malograr, pois, mesmo que não seja vetada, dificilmente seria implementada pelo Iraque, que novamente exploraria as divisões e relutâncias do Conselho de Segurança da ONU⁴⁶⁷.

A essa altura, o processo estava claramente nas mãos dos membros permanentes – e os demais membros do Conselho, em particular os copatrocinadores do projeto, pouco podiam fazer além de se queixar da falta de transparência da delegação britânica. O Representante Permanente do Canadá, Embaixador Robert Fowler, estava entre os mais veementes críticos do que considerava “o deslocamento do eixo de discussões para um foro menos representativo”. O argumento de Fowler era o de que a Secretária de Estado Albright havia convencido o Chanceler Axworthy a juntar-se ao grupo de copatrocinadores no entendimento de que o Canadá participaria integralmente das discussões, o que não vinha ocorrendo. Já o Brasil

⁴⁶⁵ *Idem.*

⁴⁶⁶ Acreditava-se que David Welch, Secretário de Estado Assistente para Organismos Internacionais do Departamento de Estado, e Martyn Indyk, Secretário de Estado Assistente para o Oriente Médio, seriam favoráveis à adoção de resolução na linha do projeto anglo-holandês.

⁴⁶⁷ Entrevista.

reconhecia que a negociação no âmbito restrito dos cinco membros permanentes talvez fosse a única maneira de se alcançar consenso em torno de texto politicamente viável. Diplomatas britânicos, por seu turno, contra-argumentavam que o grupo de copatrocinadores era heterogêneo demais para permitir que as informações mais sensíveis fossem partilhadas entre todos. O próprio Representante Permanente do Reino Unido, Sir Jeremy Greenstock, admitia que, no estádio em que se encontravam as negociações, os temas tinham de ser tratados pelas capitais.

As dificuldades para se chegar a um acordo sobre o Iraque naquele momento eram imensas. Apesar da intensificação de contatos entre os membros permanentes ao longo do mês de setembro, e da presença simultânea, em Nova York, de todos os Ministros das Relações Exteriores dos P-5 para a abertura do debate da LIV Assembleia Geral da ONU, os progressos nas negociações eram milimétricos. A perspectiva de acordo sempre esbarrava na questão da definição de um “gatilho” para a suspensão das sanções. Os Estados Unidos continuavam a exigir uma referência explícita a ações que o Iraque tinha de cumprir na área do desarmamento – o que se assemelhava perigosamente às antigas demandas de cumprimento da resolução 687. A Secretária de Estado Madeleine Albright não conseguia esconder sua impaciência, e chegou a utilizar a expressão “*Potemkin monitors*”⁴⁶⁸ para referir-se ao risco de se chegar a um consenso ao preço de um mecanismo de inspeção “de fachada”. Russos e chineses, embora tivessem flexibilizado sua posição inicial de exigir o levantamento imediato do regime de sanções, defendiam que a suspensão do embargo econômico fosse definida com base na cooperação iraquiana por 60 dias consecutivos e não nos resultados obtidos, como desejavam norte-americanos e britânicos.

O único ponto de convergência, àquela altura, parecia estar no programa de trabalho da nova comissão: russos e franceses passaram a aceitar que elementos de desarmamento fossem incluídos na agenda do mecanismo renovado de inspeções. Os Estados Unidos, por seu turno, sustentavam que, se o Iraque cooperasse na implementação desse programa de trabalho, haveria necessariamente progressos na área de desarmamento. Os argumentos podem parecer tortuosos, mas o resultado final era o mesmo: todos

⁴⁶⁸ Em referência às vilas falsas erigidas a mando do ministro russo Grigory Potyomkin às margens do rio Dnieper, na Crimeia, para fazer a imperatriz Catarina II valorizar as terras conquistadas (dos turcos) sob seu comando.

concordavam com a necessidade de novo mecanismo para supervisionar o desarmamento iraquiano.

O fantasma da UNSCOM, no entanto, não deixava de assombrar as negociações no Conselho de Segurança. O ex-Diretor-Executivo da Comissão, Richard Butler, alijado do processo de tomada de decisões desde o final de 1998, passara a promover uma agenda anti-Saddam Hussein, que encontrava receptividade em círculos conservadores norte-americanos. Em aparições na imprensa, no início de agosto de 1999, Butler acusou o Secretário-Geral Kofi Annan de “oferecer a Saddam Hussein o maior prêmio possível: a destruição da UNSCOM”. Para o australiano, haveria uma convergência de interesses entre Saddam Hussein e Kofi Annan. Saddam queria tirar a UNSCOM de sua vida para poder prosseguir com seus programas de armamentos proscritos; Kofi Annan e seu “pessoal” queriam eliminar a UNSCOM de suas vidas, porque a Comissão era independente demais. As posições de Richard Butler coincidiam com uma visão que vinha ganhando força em círculos governamentais norte-americanos, segundo a qual, em um momento marcado por crescente animosidade entre as grandes potências, a ONU teria perdido sua utilidade como instrumento para a promoção de interesses norte-americanos⁴⁶⁹.

O governo iraquiano, por seu turno, continuava a criticar qualquer projeto de resolução que não contemplasse, no mínimo, uma suspensão abrangente das sanções. Em declarações ao *New York Times*, o Vice-Primeiro-Ministro Tariq Aziz afirmou que nem mesmo as propostas da Rússia e da China eram consideradas satisfatórias pelo Iraque⁴⁷⁰. Saddam Hussein parecia estar considerando-se em posição de força, com base nos seguintes elementos: (i) a consolidação de um *modus vivendi* relativamente satisfatório debaixo do regime de sanções; (ii) a constatação de que seria muito difícil para os Estados Unidos encontrarem justificativa internacionalmente aceitável para ação militar em larga escala contra o Iraque; (iii) a convicção de que as opções iraquianas limitar-se-iam a “sanções sem inspeções” (o regime em vigor) ou “sanções com inspeções” (a proposta anglo-americana); e (iv) a percepção de certo cansaço da comunidade internacional, em face de situações mais urgentes (Timor) ou de maior atenção na mídia (Kosovo).

⁴⁶⁹ Conachy, Michael, “Richard Butler denounces Kofi Annan”, disponível na página www.wsws.org.

⁴⁷⁰ Citadas no tel 1510/1999 de Delbrasonu.

Fosse qual fosse o destino do projeto anglo-holandês, as negociações não podiam prosseguir indefinidamente. Questões centrais, no entanto, permaneciam sem resposta. Seria a simples retomada das inspeções incentivo suficiente para que os Estados Unidos aceitassem um compromisso entre a ideia de “obrigação”, que apontava para as disposições da resolução 687, como desejava Washington, e a de “cooperação”, que levaria mais facilmente ao levantamento ou à suspensão de sanções, como defendiam franceses e russos? Ou os Estados Unidos consideravam que a manutenção indefinida das sanções (juntamente com bombardeios periódicos nas zonas de exclusão aérea) era a melhor estratégia para a contenção do regime iraquiano? Teria a Rússia condições políticas de continuar a defender posições favoráveis ao Iraque no Conselho de Segurança, mesmo ao custo de ter de vetar uma resolução? Caso não se chegasse a um acordo no curto prazo, estariam os britânicos dispostos a arriscar cinco meses de negociações em votação de um resultado incerto? Ou, resumindo tudo em uma única frase: conseguiria o Conselho de Segurança superar o impasse em que se encontrava havia quase dez meses?

Até o início de dezembro 1999, o quadro parlamentar em relação ao projeto britânico permanecia indefinido. O governo britânico parecia haver conseguido evitar o veto russo. Eram dadas como certas as abstenções da China e da Malásia – voto importante, por se tratar do único país muçulmano no Conselho naquele ano. Faltava apenas a definição do voto francês, fundamental, na visão do Reino Unido, pela influência que poderia ter sobre a posição de alguns membros não permanentes do Conselho de Segurança, em particular o Gabão. A avaliação britânica quanto à importância de se retirar de cena o até então mais vocal opositor do projeto anglo-holandês levou as negociações até o Presidente Jacques Chirac. No primeiro telefonema, dia 14 de dezembro, o Presidente Chirac ainda conseguiu convencer o Primeiro-Ministro Tony Blair das vantagens de se esperar mais um pouco para tentar obter texto consensual⁴⁷¹. Na verdade, os franceses sentiam-se desconfortáveis em abster-se na votação de projeto que havia sido modificado para atender a suas preocupações. No entanto, não podiam votar a favor do projeto anglo-holandês, sob pena de alienar-se do grupo dos “amigos do Iraque”, com eventuais consequências econômicas em seu relacionamento comercial com aquele país.

⁴⁷¹ Notas pessoais da autora e entrevistas.

O adiamento de alguns dias solicitado pelos franceses tinha como objetivo permitir a realização de reunião de alto nível sobre o tema, à margem da sessão *ad hoc* do G-8 sobre prevenção de conflitos, a ter lugar em Berlim, em 16 e 17 de dezembro de 1999. Na avaliação do novo Representante Permanente do Brasil junto à ONU, Gelson Fonseca Jr., a despeito de eventuais mudanças na linguagem da resolução, os principais conceitos já estavam definidos, entre eles um elemento central: a ideia de que a suspensão das sanções estaria vinculada a progressos nas inspeções. Haveria, também, acordo entre os membros do Conselho de que a resolução estabelecia apenas o início de um processo, que seria redefinido a cada etapa, sempre sob o estrito controle do Conselho de Segurança. A votação foi precedida de grande expectativa e de negociações de última hora, com o objetivo de assegurar a abstenção – e não o veto – da França. A abstenção francesa só foi conhecida no último minuto. Os franceses explicariam seu voto com base no argumento de que o texto continha “ambiguidades”.

5.g. A resolução 1284 (1999)

A resolução 1284 foi adotada, em 17 de dezembro de 1999⁴⁷², por onze votos a favor e quatro abstenções: Rússia, China, França e Malásia. O texto estabelecia novas bases para o relacionamento das Nações Unidas com o Iraque, por meio da definição de parâmetros para: (i) a retomada das inspeções e o monitoramento contínuo dos programas de armamentos proscritos; (ii) o aperfeiçoamento do programa Petróleo-por-Alimentos; (iii) o acompanhamento adequado das questões de prisioneiros de guerra e propriedades do Kuwait; e (iv) processo conducente à suspensão das sanções contra o Iraque. O ex-Representante do Reino Unido junto à ONU, Sir Jeremy Greenstock, avaliou recentemente a resolução 1284 como “admirável construção diplomática”, que colocava as bases para enfoque renovado do Conselho de Segurança em relação ao Iraque, depois dos eventos “tórridos” de dezembro de 1998⁴⁷³.

Apesar de os três membros permanentes mais favoráveis ao Iraque no Conselho de Segurança – França, Rússia e China – terem-se absterido, suas

⁴⁷² Um ano depois dos bombardeios anglo-norte-americanos.

⁴⁷³ A expressão utilizada por Sir Jeremy Greenstock foi “*a remarkable piece of diplomacy*”. Entrevista. Greenstock preside, hoje, a *Ditchley Foundation*.

explicações de voto foram feitas em termos relativamente suaves e sem mencionar nomes, ainda que incluíssem as tradicionais invectivas contra os ataques militares de dezembro de 1998 e as zonas de exclusão aérea. A explicação de voto brasileira, por seu turno, lamentou não ter sido possível lograr consenso em torno do texto, mas afirmou que a adoção do projeto constituía “o início de uma nova fase nas relações entre a ONU e o Iraque”. Para o Brasil, a resolução 1284 era o primeiro passo na direção do retorno à normalidade no Iraque. Nas palavras do Representante altermo do Brasil junto à ONU, Embaixador Luiz Tupy Caldas de Moura:

Por normalidade, refiro-me à certeza de que o Iraque não constitua uma ameaça para a segurança internacional e regional. Mas normalidade também significa o livre fluxo de mercadorias do e para o Iraque, bem como o controle soberano de seus recursos. Ou, em outras palavras, o fim do regime de sanções e a reintegração plena do Iraque na comunidade das nações⁴⁷⁴.

O discurso brasileiro também afirmava ser necessário um esforço de diplomacia “curativa”, que deveria incluir todos os que tivessem capacidade de diálogo e influência junto ao governo iraquiano, inclusive o Secretário-Geral da ONU.

O resultado da votação pode ser considerado uma vitória britânica, ainda que com o sabor amargo de quatro abstenções. Afinal, o Reino Unido havia logrado aprovar uma resolução sobre o Iraque no Conselho de Segurança, o que muitos consideravam impossível poucos meses antes. Além disso, os britânicos haviam conseguido evitar os vetos da Rússia, da França e da China, sem alienar o apoio norte-americano⁴⁷⁵. A delegação do Reino Unido também mantivera unido o grupo de copatrocinadores. O sabor amargo ficaria por conta da abstenção francesa, já que os britânicos haviam trabalhado intensamente na busca de uma linguagem aceitável para Paris.

A resolução 1284 (1999) estabeleceu a *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*, ou UNMOVIC, que substituía a

⁴⁷⁴ A íntegra do pronunciamento brasileiro pode ser encontrada no tel 2169/1999 de Delbrasonu.

⁴⁷⁵ Para o que, comentava-se, muito haviam contribuído os esforços do Subsecretário norte-americano Thomas Pickering e de David Welch, Secretário de Estado Assistente para Organizações Internacionais.

UNSCOM. A UNMOVIC deveria estabelecer e operar, como recomendado pelo painel de desarmamento, um sistema “renovado” de monitoramento e verificação contínuos, capaz de equacionar temas remanescentes na área de desarmamento⁴⁷⁶. A nova comissão teria sessenta dias após começar a trabalhar no Iraque para apresentar ao Conselho de Segurança um programa de trabalho, que deveria incluir temas “chave” na área de desarmamento que o Iraque ainda precisava esclarecer. Na opinião de Hans Blix, que viria a ser o escolhido para a função de Diretor-Executivo da UNMOVIC, a resolução seguira as principais recomendações dos relatórios dos “painéis Amorim”. Em suas memórias sobre o período, Blix recorda que a resolução 1284 (1999) endossara várias linhas de ação que a AIEA vinha implementando havia quase nove anos no Iraque, a maioria das quais relacionada à independência e ao caráter internacional da nova comissão, bem como a padrões de comportamento mais adequados a funcionários internacionais. Blix, de fato, sempre mantivera atitude de discreta crítica ao estilo de inspeções adotado pela UNSCOM, por ele qualificado de “inspetores em guerra”. Também era crítico quanto ao que considerava excessiva proximidade da Comissão com serviços de inteligência ocidentais, a qual considerava “contraproducente e deslegitimadora⁴⁷⁷”.

A resolução 1284 previa, também, a suspensão do regime de sanções contra o Iraque. Segundo o parágrafo operativo 33, o Conselho de Segurança, expressava sua intenção de suspender o embargo econômico, a partir do recebimento de relatórios do Secretário Executivo da UNMOVIC e do Diretor-Geral da AIEA confirmando que o Iraque tinha cooperado em todos

⁴⁷⁶ O parágrafo 2 da resolução 1284 (1999) lê-se: *Expresses its intention, upon receipt of reports from the Executive Chairman of UNMOVIC and from the Director General of the IAEA that Iraq has cooperated in all respects with UNMOVIC and the IAEA in particular in fulfilling the work programmes in all the aspects referred to in paragraph 7 above [que continha as disposições sobre o programa de trabalho] for a period of 120 days after the date on which the Council is in receipt of reports from both UNMOVIC and the IAEA that the reinforced system of ongoing monitoring and verification is fully operational, to suspend with the fundamental objective of improving the humanitarian situation in Iraq and securing the implementation of the Council's resolution, for a period of 120 days renewable by the Council and subject to the elaboration of effective financial and other operational measures to ensure that Iraq does not acquire prohibited items, prohibitions against the import of commodities and products originating in Iraq, and prohibitions against the sale, supply and delivery to Iraq of civilian commodities and products other than those referred to in paragraph 24 of resolution 687 (1991) or those to which the mechanism established by resolution 1051 (1996) applies.*

⁴⁷⁷ Blix, *op. cit.*, p. 39.

os aspectos na implementação do programa de trabalho por período de 120 dias, a partir do recebimento de notificação de que o sistema de monitoramento contínuo estava operante.

Ali, na complexa e por vezes tortuosa linguagem comum a resoluções do Conselho de Segurança da ONU, estava a perspectiva concreta do fim do regime de sanções, quase uma década depois da invasão do Kuwait. O conceito fundamental que permitira a aproximação das posições dos Estados Unidos e da França consistia no método para a determinação, pelo Conselho de Segurança, de que estariam dadas as condições para a suspensão das sanções. Os norte-americanos teriam concordado – segundo o Embaixador Greenstock, em nível bastante elevado – em que essa avaliação fosse feita com base na cooperação iraquiana e não nos resultados obtidos.

O passo seguinte era a escolha do Diretor-Executivo da nova Comissão. Diversos nomes foram considerados – inclusive o de Rolf Ekeus, o primeiro Diretor-Executivo da UNSCOM e o do Embaixador Celso Amorim⁴⁷⁸ – e seguidamente vetados por um ou outro membro permanente do Conselho de Segurança. O indicado acabou sendo o diplomata sueco aposentado Hans Blix, Diretor-Geral da AIEA entre 1981 e 1997. No livro *Disarming Iraq*, em que recorda sua experiência à frente da UNMOVIC, Blix relata que Rolf Knutson o alcançara por telefone no aeroporto argentino de El Calafate, para transmitir o convite de Kofi Annan para chefiar a nova comissão⁴⁷⁹. Embora estivesse desfrutando sua aposentadoria, Blix afirma que “é simplesmente impossível dizer não” quando o Secretário-Geral da ONU afirma que você é o único nome aceitável para todos, e você conhece bem o dossiê. Ainda assim, o nome do respeitado diplomata sueco não era uma escolha óbvia – o próprio Blix reconhece ter tido dúvidas sobre sua aceitação pelo governo iraquiano. Apesar de todas as declarações favoráveis ao Iraque nos relatórios do grupo AIEA durante a gestão Blix, autoridades iraquianas acusavam-no de não ter recomendado claramente ao Conselho de Segurança o encerramento do dossiê nuclear. O nome de Blix, por outro lado, agradava aos americanos. Colin Powell, Chefe do Estado Maior das Forças Armadas⁴⁸⁰ afirmava que Blix era “mais confiável do que um Volvo”.

⁴⁷⁸ O Ministro Celso Amorim confessa que sabia que seu nome não seria aceitável para os norte-americanos. Entrevista.

⁴⁷⁹ Blix, *op. cit.*, pp. 43-45.

⁴⁸⁰ Powell ocupou essa posição entre 1989 e 1993, sendo o responsável pela condução da ação militar norte-americana contra o Iraque, na Primeira Guerra do Golfo. Em 2001, assumiu o cargo de Secretário de Estado da primeira administração George W. Bush.

O enfoque sugerido pela resolução 1284 (1999) consistia em oferecer incentivos ao governo iraquiano, na forma da possibilidade concreta de suspensão das sanções, depois de período de genuína cooperação e da resolução de temas pendentes de desarmamento. Tratava-se, na visão otimista de Hans Blix, de política clássica de contenção: as inspeções continuariam indefinidamente, sob a ameaça do uso da força. Já a visão da Missão do Brasil junto à ONU era mais pessimista. Considerava-se que o texto da resolução deixava em aberto muitos temas fundamentais, entre os quais a elaboração de lista de temas pendentes de desarmamento e a identificação de um “gatilho” para a suspensão de sanções. Vislumbrava-se, nesse contexto, uma prolongada batalha entre os amigos do Iraque no Conselho de Segurança e aqueles que defendiam linha dura com o regime iraquiano.

Não se pode dizer, de fato, que as recomendações dos painéis tenham sido implementadas. Nem mesmo a resolução 1284 contém o enfoque sugerido pelos “relatórios Amorim”. O mais grave, contudo, é o fato de as valiosas – e verdadeiras, como se soube depois – informações contidas no relatório do painel sobre o desarmamento iraquiano terem sido totalmente ignoradas durante o processo que culminou com a invasão do Iraque por forças norte-americanas, em março de 2003. A principal justificativa para a decisão unilateral de utilizar a força foi, como se recorda, a alegada posse, pelo Iraque, de armas de destruição em massa – que, segundo o painel sobre desarmamento, não existiam.

Capítulo 6 - Missão cumprida

“Meus compatriotas, neste exato momento, forças militares norte-americanas e da coalizão estão iniciando uma operação militar para desarmar o Iraque, libertar a população iraquiana e defender o mundo de um grave perigo.”
George W. Bush, 19 de março de 2003⁴⁸¹.

“Na batalha do Iraque, os Estados Unidos e nosso aliados prevaleceram.”
George W. Bush, 1 de maio de 2003⁴⁸².

Diversos fatores ajudam a explicar o abandono da diplomacia e a opção pelo uso da força em março de 2003. A condição de única superpotência dos Estados Unidos, o viés ideológico neoconservador do primeiro mandato de George W. Bush e o interesse estratégico e econômico norte-americano

⁴⁸¹ Em mensagem à Nação sobre a operação *Iraqi Freedom*. Disponível na página www.whitehouse.gov.

⁴⁸² A bordo do *USS Lincoln*, na costa da Califórnia, tendo atrás de si faixa com os dizeres “Mission accomplished”. Disponível na página www.whitehouse.gov.

na região do Golfo terão impulsionado a corrente favorável à invasão do Iraque, que ganhou impulso definitivo depois dos ataques de 11 de setembro de 2001. Do lado iraquiano, o isolamento e o caráter extremamente autoritário e hierarquizado do regime de Saddam Hussein terão contribuído para sua incapacidade de perceber que a alternativa ao retorno dos inspetores das Nações Unidas ao território iraquiano seria, em última instância, o recurso à força. Diferenças no Conselho de Segurança, por seu turno, impediram que o órgão exercesse suas responsabilidades na busca da cooperação iraquiana. Um elemento adicional seriam as deficiências do próprio texto da resolução 1284 (1999) que, depois do longo processo negociador, havia ficado demasiadamente complexo e, portanto, difícil de implementar. O diplomata britânico encarregado da redação do projeto, Carne Ross, anos depois, avaliou a resolução como um documento “ininteligível e absurdamente complexo”⁴⁸³.

Um dos motivos comumente alegados para o fracasso das inspeções da UNSCOM (e, mais tarde, da UNMOVIC) é de que o verdadeiro objetivo dos Estados Unidos nunca fora o de verificar o desarmamento iraquiano; o que os norte-americanos buscavam era a queda de Saddam Hussein. De fato, a política norte-americana de “mudança de regime” no Iraque foi explicitada já durante a Primeira Guerra do Golfo, no dia 15 de fevereiro de 1991. Duas vezes naquele dia, o Presidente George H. W. Bush instou militares e civis iraquianos a resolverem o assunto por sua própria conta, retirando Saddam Hussein do poder. Tratava-se de uma mudança radical na política dos Estados Unidos em relação ao Iraque. Menos de dois anos antes, o Secretário de Estado norte-americano, James Baker, afirmara ao então Subsecretário para Assuntos Externos do Iraque, Embaixador Nizar Hamdoon⁴⁸⁴, que os Estados Unidos atribuíam grande importância às relações com o Iraque e esperavam poder aprofundar os laços bilaterais. Essa posição era defendida pelo Presidente George. H. W. Bush desde a década de 80, quando era Vice-Presidente de Ronald Reagan. Bush teria sido figura chave na definição da política de Reagan de apoio ao regime de Saddam Hussein durante a guerra Irã-Iraque. Depois da Primeira Guerra do Golfo, o Presidente George H. W. Bush mudou radicalmente de posição e passou a afirmar

⁴⁸³ Entrevista.

⁴⁸⁴ Hamdoon foi Embaixador do Iraque em Washington de 1984 a 1988, e Representante Permanente junto à ONU, de 1992 a 1998.

publicamente, diversas vezes, que as sanções seriam mantidas enquanto Saddam Hussein permanecesse no poder. Robert Gates, então Assessor de Segurança Nacional adjunto, confirmou a política norte-americana de mudança de regime, ao declarar que todas as sanções seriam mantidas até que Saddam desaparecesse⁴⁸⁵. O quadragésimo primeiro presidente dos Estados Unidos também autorizou a CIA a iniciar operações secretas para derrubar o líder iraquiano⁴⁸⁶.

6.a. As contradições do Presidente Clinton

O democrata Bill Clinton em pouco alterou a política norte-americana para o Iraque. Manteve-se o objetivo de buscar a mudança do regime iraquiano. Em suas memórias, Clinton recorda que a primeira vez que ordenou o uso das forças armadas norte-americanas foi precisamente contra o Iraque, na última semana de junho de 1993⁴⁸⁷. A administração Clinton também manteve a política de bombardeios periódicos nas zonas de exclusão aérea. Apenas no ano de 1999, por exemplo, foram registrados 163 ataques aéreos contra as zonas de exclusão aérea (61 no sul do Iraque e 102, no Norte, respectivamente), em resposta a “700 violações e provocações” pela parte iraquiana. Em março de 1997, a Secretária de Estado Madeleine Albright rejeitou publicamente qualquer relação causal entre o cumprimento, pelo Iraque, de suas obrigações nos termos das resoluções do Conselho de Segurança e o levantamento das sanções. Em palestra na *Georgetown University*, Albright afirmou: “Não concordamos com países que argumentam que, se o Iraque cumprir suas obrigações relativas a armas de destruição em massa, as sanções devem ser levantadas⁴⁸⁸”.

A política norte-americana de mudança de regime não se manifestava apenas em declarações. Em 31 de outubro de 1998, o Presidente Clinton assinou o *Iraq Liberation Act*, que determinava que a política norte-americana

⁴⁸⁵ Cockburn e Cockburn, *op. cit.*, p. 43.

⁴⁸⁶ São conhecidos os episódios em que a CIA acenou com apoio, inclusive militar, a levantes de curdos, em 1995 e 1996. Ambos os grupos foram massacrados pelas forças leais a Saddam. Ver capítulo 2.

⁴⁸⁷ Vinte e três mísseis *Tomahawk* foram dirigidos contra instalações da inteligência iraquiana, em retaliação pela tentativa (frustrada) de assassinar o ex-Presidente George H. W. Bush, durante visita ao Kuwait, dois meses antes Clinton, *op. cit.*, pp.78-79.

⁴⁸⁸ Disponível na página www.fas.org.

em relação ao Iraque deveria ser de apoiar esforços para remover o regime liderado por Saddam Hussein e promover o surgimento de um regime democrático para substituí-lo⁴⁸⁹. No discurso pronunciado na assinatura do Ato, Clinton reiterou que as mudanças desejadas pelos Estados Unidos “não ocorrerão sob a atual liderança iraquiana⁴⁹⁰”.

Na visão do ex-Assessor de Segurança Nacional de Jimmy Carter, Zbigniew Brzezinski, a política do Presidente Clinton para o Iraque – como, aliás, toda sua agenda externa – era basicamente uma extensão de sua agenda doméstica⁴⁹¹. A ordem para bombardear o Iraque, em junho de 1993, por exemplo, fora dada apenas um dia depois de o Congresso norte-americano ter aprovado o orçamento federal do ano seguinte. A ligação entre a política interna norte-americana e as decisões da administração Clinton em relação ao Iraque ficaria particularmente clara na cadeia de eventos que culminou com a operação Raposa do Deserto, em dezembro de 1998. Clinton justificou o ataque com base em informações de inteligência que indicariam que o Iraque ainda retinha armas químicas, biológicas e mísseis, além de estar realizando trabalhos elementares de laboratório para produzir armamento nuclear. Em suas memórias, contudo, o próprio ex-Presidente recorda que alguns republicanos teriam chegado a acusá-lo de utilizar os ataques para retardar o voto do *impeachment*. De fato, a votação na Câmara dos Deputados foi adiada enquanto duraram os bombardeios a Bagdá, e acabou acontecendo um dia depois do final da ação militar anglo-norte-americana.

Até mesmo o Presidente Clinton reconhece que as inspeções da ONU haviam sido bem-sucedidas no desarmamento iraquiano. Ao recordar o episódio da defecção de Hussein Kamal, em 1995, o ex-Presidente avalia que mais estoques de armas químicas e biológicas e equipamentos de laboratório haviam sido destruídos durante o processo de inspeções do que em consequência da Primeira Guerra do Golfo⁴⁹². E em conversa com o então presidente eleito George W. Bush, em dezembro de 2000, Clinton não coloca o Iraque entre as principais ameaças aos Estados Unidos, que seriam, nessa ordem: Osama Bin Laden e a Al Qaeda; a ausência de paz no Oriente

⁴⁸⁹ Public Law 105-338, de 31 de outubro de 1998.

⁴⁹⁰ *Statement by the President*, October, 31 1998. Office of the Press Secretary. Disponível na página www.whitehouse.gov.

⁴⁹¹ Brzezinski, Zbigniew: *Second Chance: three presidents and the crisis of the American superpower*. Nova York: Basic Books, 2007.

⁴⁹² Clinton, *op. cit.*, p. 269.

Médio; as tensas relações entre a Índia e o Paquistão, duas potências nucleares, e os laços do Paquistão com o Talibã e a Al Qaeda; a Coreia do Norte e, por último, o Iraque. Já George W. Bush acreditava que os principais temas de sua gestão seriam o sistema nacional de defesa missilística e o Iraque⁴⁹³.

Os oito anos de governo Clinton não resultaram em qualquer avanço significativo no dossiê iraquiano. Ao contrário. A falta de alternativas para lidar com Saddam Hussein foi dramaticamente resumida pela Secretária de Estado Madeleine Albright, que afirmou, diante das câmaras de TV, que a morte de 500 mil crianças iraquianas era “um preço razoável para a contenção do ditador iraquiano⁴⁹⁴”. Mais preocupado com sua agenda interna, Clinton terá deixado como herança a seu sucessor republicano “não uma política coerente em relação ao Iraque, mas uma massa disforme de contradições e fracassos que não poderiam ser sustentados no longo prazo⁴⁹⁵”.

6.b. As razões de George W. Bush

Desde o início do governo de George W. Bush podia-se antever o endurecimento da política norte-americana em relação ao Iraque. Seus principais assessores na área internacional e de segurança – o Vice-Presidente Dick Cheney, o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld e seus subordinados, entre os quais Paul Wolfowitz, Douglas Feith e Richard Armitage – defendiam, há mais de uma década, o fim da política de contenção e das inspeções das Nações Unidas, que consideravam ineficientes. Nove entre eles haviam, inclusive, coassinado uma carta dirigida ao Presidente Clinton, que pedia, em termos claros, a derrubada do regime de Saddam Hussein⁴⁹⁶. Na visão do grupo, a política de contenção do regime iraquiano se erodia, e apenas o “uso substancial da força militar”, com o objetivo de “liberar” o Iraque, seria aceitável⁴⁹⁷. A carta, escrita no

⁴⁹³ *Idem, ibidem*, p. 623.

⁴⁹⁴ A declaração de Albright foi feita no programa de TV *60 minutes*, da CBS, do dia 12/5/1996, disponível na página YouTube.

⁴⁹⁵ Anderson, Liam e Stansfiel, Gareth. *The future of Iraq*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 99.

⁴⁹⁶ Junto com outros dez representantes do pensamento neoconservador norte-americano, reunidos no *think tank Project for the New American Century*: Elliot Abrams, Richard Armitage, John Bolton, Douglas Feith, Zalmay Khalizad, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz, Richard Perle e Paula Dobriansky.

⁴⁹⁷ A carta foi publicada no dia 21/1/1998 pela revista conservadora *Weekly Standard*.

auge da crise que levara o Secretário-Geral Kofi Annan a Bagdá, em fevereiro de 1998, termina em linguagem forte:

*Pedimos que aja com determinação. Se Vossa Excelência agir agora para acabar com a ameaça do uso de armas de destruição em massa contra o Iraque ou seus aliados, estará agindo em nome dos interesses mais fundamentais de segurança do nosso país. Já se adotarmos um curso de ação fraco e sem objetivos claros, colocaremos nossos interesses e nosso futuro em risco*⁴⁹⁸.

O ultraconservador Dick Cheney⁴⁹⁹, em particular, parecia nutrir um sentimento de trabalho não terminado em relação a Saddam Hussein. Depois dos eventos de setembro de 2001, as invectivas de Cheney contra o líder iraquiano, apresentado como verdadeira ameaça à segurança dos Estados Unidos, ganharam força junto a setores do Partido Republicano que consideravam que as Nações Unidas haviam falhado ao longo de mais de uma década, bem como a parcela crescente do eleitorado, estimulada por uma intensa campanha de mídia.

Entre os mais vocais advogados da deposição de Saddam Hussein estava o Subsecretário de Defesa, Paul Wolfowitz. Originário do grupo neoconservador associado ao pensamento de Leo Strauss⁵⁰⁰, Wolfowitz acreditava que a queda de Saddam era necessária e seria rápida. Diversas fontes confirmam relatos de que o Subsecretário advogou em favor de ação militar contra o Iraque em reunião com o Presidente George W. Bush, apenas cinco dias depois dos ataques contra as Torres Gêmeas, mesmo sem qualquer evidência de que o presidente iraquiano estivesse envolvido no atentado terrorista. A mesma linha de pensamento orientaria as opiniões de Richard Perle e de Douglas Feith, ambos membros do ultraconservador “Center for Security Policy”. Segundo o jornalista israelense Alex Fishman, o grupo formado por Cheney, Rumsfeld, Wolfowitz, Rice, Feith e Perle faria Effi Eitam, o integrante mais linha dura do gabinete israelense parecer

⁴⁹⁸ *Open letter to President Clinton*, disponível na página www.newamericancentury.org.

⁴⁹⁹ Cheney havia vivido a Primeira Guerra do Golfo na posição de Secretário de Defesa de George H. W. Bush

⁵⁰⁰ Professor da Universidade de Chicago, Strauss (1899-1973) é considerado um dos pais do neoconservadorismo nos EUA.

suave⁵⁰¹. Esse grupo seria o principal formulador de política da administração George W. Bush para o Oriente Médio, baseada em dois objetivos tradicionais: a segurança de Israel e o acesso às reservas de petróleo da região.

É válido especular sobre as razões que levaram o governo norte-americano a derrubar um regime que tinha sido efetivamente contido ao longo de onze anos pelo tripé “inspeções-sanções-ameaça pelo uso da força”. Para o jornalista Michael Klare, no topo da lista estaria a perigosa dependência norte-americana de petróleo importado⁵⁰². Citando o *National Energy Policy Report*⁵⁰³, Klare recorda que as importações norte-americanas de petróleo correspondiam a mais da metade do consumo interno, e poderiam alcançar dois terços do consumo total norte-americano em 2020⁵⁰⁴. Nessa mesma data, a região do Golfo estaria produzindo entre 54% e 67% do petróleo mundial, o que a colocaria como fonte fundamental de fornecimento para os Estados Unidos. Curiosamente, no relatório, preparado a pedido do Vice-Presidente Dick Cheney, não há qualquer referência ao Iraque.

Segundo esse ponto de vista, não fora o Oriente Médio⁵⁰⁵ detentor de mais de 61% das reservas mundiais comprovadas de petróleo, talvez a história do Iraque tivesse sido diferente. O acesso e o controle dos fluxos mundiais de petróleo transformaram-se, a partir de meados do século passado, em questão estratégica para os países desenvolvidos, em particular os Estados Unidos, cuja política para a região foi definida como “manter o petróleo em mãos amigas⁵⁰⁶”. Consumidor de mais de 20 milhões de barris de petróleo por dia, ou 25% da produção mundial, os Estados Unidos importaram 12,3 milhões de barris por dia em 2006 mais de 12% do total das importações globais de petróleo⁵⁰⁷. Ao longo dos anos 80, o Iraque foi um dos principais

⁵⁰¹ A expressão utilizada por Fishman é “pomba”(dove), por oposição a “falcão”(hawk), termos comumente associados, nos Estados Unidos, a posições na área de segurança internacional. Citado por Said, Edward W. *From Oslo to Iraq. And the Road Map. Essays*. Nova York: Pantheon Books, 2004, p. 219.

⁵⁰² Klare, Michael T. “Oiling the wheels of war”, disponível em www.thenation.com/doc/20021007/klare.

⁵⁰³ Relatório do National Energy Policy Group, Maio de 2001, disponível em www.whitehouse.gov/energy/National-Energy-Policy.

⁵⁰⁴ Estima-se, hoje, que o petróleo importado corresponda a cerca de 65% do consumo interno norte-americano.

⁵⁰⁵ Mais especificamente nove países: Irã, Iraque, Kuwait, Omã, Catar, Arábia Saudita, Síria, Emirados Árabes e Iêmen.

⁵⁰⁶ Phythian, *op. cit.*, pag 5.

⁵⁰⁷ Segundo dados da *Energy Information Agency*, disponíveis na página www.eia.doe.gov.

fornecedores de petróleo para os Estados Unidos – em 1988, as importações norte-americanas de petróleo iraquiano alcançaram 126 milhões de barris. Ainda assim, seria simplista afirmar que a invasão do Iraque teria sido determinada exclusivamente pela variável petróleo, ou em outras palavras, que pudesse ser caracterizada como uma “guerra por petróleo”.

Da perspectiva da segurança nacional norte-americana, seria exagerado pensar que Saddam Hussein pudesse ameaçar o território dos Estados Unidos, a mais de dez mil quilômetros de distância. Mísseis *Al Hussein* iraquianos, no entanto, podiam chegar a Israel, localizada a apenas 900 km do Iraque, como, aliás, haviam feito em resposta aos ataques norte-americanos na Primeira Guerra do Golfo⁵⁰⁸. A segurança de Israel e a influência do *lobby* israelense na formulação da política externa norte-americana para o Oriente Médio teriam elementos centrais na decisão de atacar o Iraque em 2003, segundo estudo dos professores John Mearsheimer and Stephen Walt, que examinam a centralidade da relação Washington-Tel Aviv desde a Guerra dos Seis Dias, em 1967⁵⁰⁹. Autoridades israelenses, de fato, defenderam publicamente a ação armada contra Saddam Hussein. Em artigo no *Wall Street Journal*, em setembro de 2002, o ex-Primeiro-Ministro de Israel, Benjamin Netanyahu defendeu que os Estados Unidos agissem unilateralmente, se necessário⁵¹⁰.

Na mesma linha pronunciou-se seu sucessor no governo de Israel, Ehud Barak, que qualificou a política do Presidente George W. Bush de derrubar Saddam Hussein “um extraordinário exemplo de clareza moral e estratégica⁵¹¹”. Barak chega ao ponto de fazer sugestões concretas a respeito da configuração de forças necessárias para o sucesso: “Para que uma invasão do Iraque seja bem-sucedida, duas opções operacionais parecem válidas: um ataque cirúrgico para atingir o coração do regime e uma operação em larga escala que inclua número expressivo de forças aéreas e terrestres – cerca de trezentos mil soldados⁵¹²”. Para Walt e Mearsheimer, contudo, o

⁵⁰⁸ Em resposta aos bombardeios da coalizão, mísseis *Scud* iraquianos atingiram as cidades de Tel Aviv e Haifa, em 18/1/1991.

⁵⁰⁹ Mearsheimer, John e Walt, Stephen. *The Israeli Lobby*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.

⁵¹⁰ Netanyahu, Benjamin. “The case for Toppling Saddam”. *Wall Street Journal*, 20/9/2002. Netanyahu foi Primeiro-Ministro de Israel de 1996 a 1999, e desde 31 de março de 2009.

⁵¹¹ Primeiro-Ministro de Israel de 1999 a 2001.

⁵¹² Barak, Ehud. “Taking apart Iraq’s nuclear threat”. *New York Times*, 4/9/2002. A invasão do Iraque foi feita com 297.000 soldados (250.000 norte-americanos, 45.000 britânicos e 2.000 australianos).

principal fator por trás da invasão do Iraque seria, de fato, o pequeno grupo neoconservador que cercava o Presidente Bush em seu primeiro mandato⁵¹³. A maioria desses indivíduos possuía vínculos estreitos com *think tanks* pró-israelenses como o *Jewish Institute for National Security Affairs* (JINSA) ou o *Washington Institute for Near East Policy* (WINEP), e vinha buscando, desde 1998, promover a derrubada de Saddam Hussein, se necessário pela força.

6. c. A cegueira de Saddam Hussein

Saddam Hussein só aceitou a presença dos inspetores da nova comissão, a UNMOVIC, em seu território em 13 de novembro de 2002, cinco dias depois da adoção da resolução 1441 (2002), que considerava estar o Iraque violando resoluções anteriores do Conselho de Segurança, e oferecia ao Governo iraquiano uma “oportunidade final” de cumprir suas obrigações na área do desarmamento. Mesmo permitindo que inspetores das Nações Unidas finalmente retornassem a Bagdá, depois de quase quatro anos de ausência, a cooperação iraquiana não foi completa, nem conduziu à resolução tempestiva de temas pendentes de desarmamento. Àquela altura, novembro de 2002, por outro lado, o deslocamento de tropas norte-americanas para a região do Golfo já era maciço e talvez a ação armada fosse inevitável.

Muito se comenta a respeito do isolamento intelectual de Saddam Hussein, cercado por assessores que teriam medo de lhe dizer a verdade. Ao mesmo tempo, Saddam encontrava-se fortalecido por efeitos colaterais perversos do programa Petróleo-por-Alimentos. Não apenas a população iraquiana era cada vez mais dependente do governo central⁵¹⁴; Saddam também podia seduzir membros do Conselho de Segurança com vultosos negócios na área do petróleo no presente – e no futuro, caso as sanções viessem a ser levantadas. O efeito combinado do isolamento e da sensação de poder certamente terão contribuído para a “cegueira” de Saddam Hussein diante da disposição crescentemente belicosa dos Estados Unidos. Saddam também acreditava que os inspetores da ONU cooperavam com os serviços de

⁵¹³ Rumsfeld, Wolfowitz, Perle e Feith, em postos decisivos no Ministério da Defesa; John Bolton, Subsecretária de Estado para Controle de Armas e Segurança Internacional; e Elliot Abrams, no Conselho de Segurança Nacional.

⁵¹⁴ Recorde-se que apenas na região curda a distribuição dos suprimentos humanitários era feita pelas Nações Unidas.

inteligência norte-americano e israelense. As cada vez mais frequentes manifestações de Washington em favor da mudança de regime também devem ter ajudado a convencer o líder iraquiano de que viver sob sanções – às quais, bem ou mal, já se havia adaptado – era melhor do que conviver com as inspeções de desarmamento, ainda que sob a moldura renovada da UNMOVIC.

6. d. A Doutrina Bush

Quase três anos depois dos bombardeios de dezembro de 1998, o panorama em relação ao Iraque era o pior possível: não havia inspetores das Nações Unidas no terreno para assegurar que o regime iraquiano não estivesse reconstituindo seus programas de armas de destruição em massa; a população civil iraquiana estava sendo dizimada pelo regime de sanções; e Saddam Hussein continuava no poder, cada vez mais fortalecido. Essa dinâmica sofreria uma profunda alteração com os ataques de 11 de setembro de 2001, com consequências desastrosas para o regime iraquiano. Segundo o jornalista Bob Woodward, Bush teria escrito em seu diário, na noite 11 de setembro: “O *Pearl Harbor* do século XXI aconteceu hoje⁵¹⁵”. Em entrevista a Woodward, Bush afirma que os atentados contra as Torres Gêmeas teriam mudado sua opinião a respeito da capacidade de Saddam Hussein promover o mal. Continuar mantendo Saddam “em uma caixa” parecia cada vez menos plausível, teria afirmado o Presidente norte-americano⁵¹⁶.

A “Guerra contra o Terror” passou a mobilizar o Executivo norte-americano, fortalecendo as posições da ala mais conservadora, liderada pelo vice-Presidente Dick Cheney e pelo Secretário de Defesa Rumsfeld, em detrimento da posição favorável à diplomacia do Secretário de Estado Colin Powell. O Subsecretário de Defesa para Política, Douglas Feith, recorda os sentimentos de “incredulidade, vulnerabilidade, raiva e medo” que permeavam todos os escalões do governo norte-americano depois dos ataques de 11 de setembro⁵¹⁷. Foi nesse clima psicológico que se desenvolveu a base conceitual da Doutrina Bush.

Tratava-se, em primeiro lugar, e, acima de tudo, de impedir novos ataques: a ideia de que o território nacional norte-americano pudesse ser vulnerável a

⁵¹⁵ Woodward, *Plan of attack*. Nova York: Simon & Schuster. 2004, p. 24.

⁵¹⁶ *Idem, ibidem*, pag. 27.

⁵¹⁷ Em evento público no *American Enterprise Institute*, em 10/12/2007.

ataques externos era inaceitável. Além disso, lutava-se contra um inimigo organizado em uma rede flexível e informal, envolvendo atores estatais e não estatais. A natureza elusiva da Al Qaeda fornecia alimento até mesmo para as teorias mais improváveis, como a da associação do fundamentalista Bin Laden ao laico Saddam Hussein. Outro elemento central do pensamento estratégico por trás da “Guerra contra o Terror” era a perspectiva de que armas de destruição em massa viessem a cair em mãos de terroristas. O terrorismo era definido como uma ameaça ao próprio modo de vida norte-americano, construído a partir de liberdades civis e direitos fundamentais. Segundo essa linha de raciocínio, dada a natureza do conflito, não se poderia basear a resposta em uma estratégia defensiva. Estava aí delineada a doutrina de ataques preventivos que orientaria a política norte-americana nos anos seguintes e que, como recordaria o Senador John McCain durante a campanha eleitoral de 2008, “teria impedido ataques terroristas contra o território norte-americano ao longo de mais de sete anos”.

Uma excelente descrição do ambiente político no período é oferecida pelo falecido escritor/ativista palestino Edward Said:

Uma conjuntura aterrorizante consolidou-se no período pós-ataques de 11 de setembro, na qual a direita cristã, o lobby israelense e a beligerância semi-religiosa da administração Bush foram racionalizadas teoricamente por neoconservadores cuja visão a respeito do Oriente Médio estava comprometida com a destruição dos inimigos de Israel – um processo ao qual é atribuído o rótulo eufemístico de redesenho do mapa por meio de mudança de regime e da promoção de “democracia” nos países árabes que mais ameaçam Israel⁵¹⁸.

No caso do Iraque, a doutrina de ação preventiva traduzir-se-ia no abandono da política de contenção, em favor de uma estratégia de mudança de regime. Na visão de Douglas Feith – que terá estado no círculo central do processo de tomada de decisões que levaram à ação militar de 2003 – haveria uma óbvia deterioração da política de contenção, depois de mais de uma década em que se tentaram resoluções do Conselho de Segurança, sanções econômicas, inspeções de desarmamento, zonas de exclusão aérea e ataques

⁵¹⁸ Said, *op. cit.*, p.224.

militares limitados⁵¹⁹. Segundo esse argumento, a manutenção da política de contenção do regime iraquiano constituiria erro semelhante à política de *appeasement* de Adolf Hitler pelos governos da França e do Reino Unido no final dos anos 30.

De fato, os elementos centrais da política de contenção do regime iraquiano por meio do binômio inspeções/sanções estavam-se erodindo. Os esforços de desarmamento das Nações Unidas haviam terminado em 1998, com a expulsão dos inspetores da UNSCOM; o regime de sanções ficava mais frágil a cada dia, à medida que aumentava o contrabando de petróleo – o qual, em 2002, já representava cerca de 20% da receita total do governo iraquiano; e até mesmo países árabes moderados mostravam-se descontentes com as zonas de exclusão aérea e os ataques periódicos ao território iraquiano⁵²⁰. Até o Diretor Executivo da UNMOVIC, Hans Blix, reconhece que a política de contenção e o desarmamento iraquiano por meio das Nações Unidas não pareciam mais aceitáveis depois do 11 de setembro⁵²¹.

Na visão do ex-diretor da CIA, George Tenet, sob o impacto emocional do 11 de setembro, o grupo de neoconservadores que cercava o Presidente George W. Bush teria estabelecido uma conexão psicológica entre o fracasso em antecipar os ataques perpetrados pela Al Qaeda e o perigo colocado pelos programas de armas de destruição em massa de Saddam Hussein. Segundo essa linha de raciocínio, os Estados Unidos corriam o risco de serem surpreendidos com um Iraque nuclearmente armado⁵²². No dia 10 de novembro 2001, dois meses depois dos ataques às Torres Gêmeas, o Presidente George W. Bush prometeu, na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas: “Vamos defender a nós e a nosso futuro contra o terror e a violência”. Sem mencionar uma única vez a palavra Iraque, o Presidente Bush avisa que “para cada regime que praticar o terror, haverá um preço a ser pago. E será pago⁵²³”. Também em novembro de 2001, o Presidente Bush solicitou ao Secretário de Defesa Donald Rumsfeld que desenvolvesse planos concretos para a invasão do Iraque⁵²⁴. O discurso presidencial foi

⁵¹⁹ Feith, *American Enterprise Institute*, 10/12/2007.

⁵²⁰ Pollack, Kenneth. *The threatening storm*. Nova York: Random House, 2002, pp. xxiv a xxvii.

⁵²¹ Blix, *op. cit.*, p. 40.

⁵²² Tenet, George. *At the center of the storm. My years at the CIA*. Nova York: Harper Collins Publishers, 2007, p. 305.

⁵²³ *President's Remarks at the United Nations General Assembly*, disponível na página www.whitehouse.gov.

⁵²⁴ Woodward, *op. cit.*, p. 1.

ficando cada vez mais agressivo, e altas autoridades norte-americanas começaram a falar publicamente em “consequências”, caso Saddam Hussein não permitisse a volta dos inspetores da ONU ao Iraque. No discurso sobre o Estado da União de 2002, Bush utilizou a hoje famosa expressão “eixo do mal” (*axis of evil*) para referir-se ao Iraque, ao Irã e à Coreia do Norte⁵²⁵. A expressão ganhou as manchetes dos jornais norte-americanos, onde abundavam interpretações de que sinalizaria que a força armada seria utilizada contra um dos três países. O favorito parecia ser o Iraque, nêmesis de George H. W. Bush⁵²⁶.

Uma das questões ainda sem resposta é exatamente em que momento a invasão do Iraque se tornou inevitável. O período entre os ataques de 11 de setembro e a ação militar de março de 2003 é marcado por retórica crescentemente belicosa por parte do Executivo norte-americano. Ao discursar na cerimônia de graduação da Academia de West Point, em junho de 2002, o Presidente Bush afirmou que as doutrinas da dissuasão e da contenção, típicas da Guerra Fria, não mais se aplicariam no mundo pós-11 de setembro. A nova doutrina de segurança norte-americana, nas palavras do quadragésimo terceiro Presidente dos Estados Unidos, incluiria ataques preventivos:

A Guerra contra o Terror não será vencida na defensiva. Precisamos levar o combate até o inimigo, atrapalhar seus planos e enfrentar as piores ameaças antes que elas emerjam. Nessa nova era, o único caminho para a segurança é o caminho da ação. E esta nação vai agir⁵²⁷.

Em setembro de 2002, o Presidente Bush apresentou a nova Estratégia de Segurança Nacional, que contemplava o ataque preventivo como uma das ferramentas para impedir a combinação de tecnologia com radicalismo⁵²⁸. No dia 26 de novembro de 2002, o General Tommy Franks, Chefe do

⁵²⁵ *State of the Union Address 2002*, disponível na página www.whitehouse.gov.

⁵²⁶ Woodward, *op. cit.*, p. 93.

⁵²⁷ *Graduation Speech at West Point*, 1/6/2002, disponível na página www.whitehouse.gov. Woodward, *op. cit.*, p. 93.

⁵²⁸ O discurso de apresentação da *National Security Strategy* está disponível na página www.whitehouse.gov.

Comando Central (CENTCOM)⁵²⁹, solicitou ao Secretário de Defesa permissão para enviar 300.000 homens para a região do Golfo. Nas palavras de Isifkoff e Corn, seria “a mãe de todos os deslocamentos militares⁵³⁰”. Em uma infeliz coincidência, no dia seguinte, 27 de novembro, teria lugar a primeira inspeção da nova comissão das Nações Unidas encarregada de verificar o desarmamento iraquiano, a UNMOVIC. Douglas Feith considera que, àquela altura, o Presidente Bush tinha diante de si apenas duas opções: permitir que Saddam continuasse no poder, mesmo com os mecanismos de contenção – sanções e inspeção, entre outros – se desintegrando; ou remover o presidente iraquiano do poder pela força. Tratava-se, nas palavras do ex-Secretário de Defesa adjunto, de “medir os riscos de ir à guerra com os riscos de não ir à guerra⁵³¹”.

A perspectiva de que armas de destruição em massa caíssem em mãos terroristas era parte central do argumento que favorecia a opção militar. São abundantes no mercado editorial norte-americano análises a respeito da bem-sucedida campanha do Executivo para convencer a opinião pública e o Legislativo de que Saddam Hussein ainda possuía armamentos proscritos. No final de 2002, pesquisa realizada pelo *The Chicago Council on Foreign Relations* e pelo *German Marshall Fund of the United States* indicava que 86% dos norte-americanos consideravam o desenvolvimento de armas de destruição em massa pelo Iraque uma ameaça crítica a interesses vitais norte-americanos⁵³². Quando perguntados em termos genéricos, 75% dos entrevistados favoreciam o uso da força para derrubar o regime de Saddam Hussein. Diante de questões mais específicas, contudo, apenas 20% favoreciam uma ação unilateral, 65% afirmavam que os Estados Unidos só deveriam invadir o Iraque “com aprovação das Nações Unidas e apoio de seus aliados” e 13% eram contra a invasão do Iraque em qualquer caso.

O governo norte-americano adotou duas linhas de ação simultâneas em relação ao Iraque no segundo semestre de 2002. De um lado, a fundamentação, por meio de informações de inteligência, da acusação de

⁵²⁹ O *United States Central Command* tem responsabilidades pela região que se estende do Oriente Médio, incluindo o Egito, à Ásia Central. Foi chefiado pelo General David Petraeus até o dia 30 de junho de 2010.

⁵³⁰ Isifkoff e Corn, *op. cit.*, p. 158.

⁵³¹ Feith, *American Enterprise Institute*, 10/12/2007.

⁵³² “A world transformed: foreign policy attitudes of the U.S. Public after September 11”, disponível na página www.worldviews.org.

que o Iraque possuía armas de destruição em massa e constituía, portanto, uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos. Relatos existentes coincidem quanto à montagem de uma operação envolvendo espionagem e intrigas políticas, na qual algumas informações questionáveis de inteligência, como os tubos de alumínio⁵³³, a conexão do Níger⁵³⁴ ou ainda a suposta ligação de Saddam Hussein com a Al Qaeda⁵³⁵, foram elevadas à categoria de evidência irrefutável. O Executivo norte-americano trabalhou arduamente para conseguir o apoio do Capitólio a uma ação armada contra o Iraque. Senadores e deputados receberam informações diretamente de autoridades de inteligência, entre as quais o diretor da CIA, George Tenet, e do próprio Vice-Presidente Cheney, as quais apontavam para a posse de armas de destruição em massa pelo Iraque⁵³⁶. No dia 10 de outubro de 2002, Bush logrou uma autorização do Congresso para usar as forças armadas norte-americanas no Iraque. Havia conseguido 77 votos favoráveis no Senado, 25 a mais do que seu pai conseguira em 1990. Horas antes, a Câmara dos Representantes aprovou o projeto por 296 votos a 133. A Senadora democrata Hillary Clinton, que votou a favor do projeto, justificou seu voto afirmando que:

Nos quatro anos desde que os inspetores partiram [do Iraque] relatórios de inteligência demonstraram que Saddam Hussein trabalhou para reconstituir seu estoque de armas químicas e

⁵³³ Representantes da inteligência norte-americana afirmavam que o Iraque tentara comprar 100.000 tubos de alumínio de alta resistência, que seriam componentes-chave de centrífugas a gás – o que, segundo essa visão, constituiria uma evidência de que o Iraque estaria reconstituindo seu programa de armas nucleares.

⁵³⁴ A suposta busca iraquiana por urânio proveniente do Níger acabou transformando-se em um dos maiores escândalos de espionagem do passado recente, depois que foi revelado que o Chefe de Gabinete do vice-Presidente Dick Cheney, “Scooter” Libby, havia revelado o nome de uma agente da CIA (Valerie Plame) à imprensa, em represália pela não cooperação do marido de Plame, o ex-diplomata Joseph Wilson, com o esquema. Wilson fora enviado ao Níger para investigar a suposta conexão e negara, em artigo publicado na imprensa (*What I did not find in Africa*, publicado no *New York Times* em 6/6/2003), a existência de evidências que comprovassem a conexão. Wilson fora “Deputy Chief of Mission” em Bagdá de 1988 a 1991 e, nessa condição, o último representante do governo norte-americano a ter contato oficial com Saddam Hussein.

⁵³⁵ Suspeitas de uma ligação entre Saddam Hussein e a Al Qaeda consistiam em relatos feitos por desertores a respeito de alegados encontros de integrantes do regime iraquiano com Bin Laden, no Sudão, que nunca se confirmaram.

⁵³⁶ Woodward, *op. cit.*, pp. 186-189.

*biológicas, sua capacidade missilística e seus programas nucleares. Saddam também ofereceu ajuda, apoio e abrigo a terroristas, inclusive membros da Al Qaeda*⁵³⁷.

6. e. Fracassa a tentativa multilateral

Na abertura da quinquagésima sétima Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2002, o Presidente George W. Bush deu indicações claras de que se afastaria da via multilateral. Bush não apenas qualificou o regime de Saddam Hussein de “perigo grave e iminente” e de “ameaça à autoridade das Nações Unidas e à paz”, mas agregou, em tom sombrio: “Serão as Nações Unidas capazes de servir aos propósitos para os quais foram criadas ou se tornarão irrelevantes⁵³⁸?”. As declarações do presidente norte-americano contrastam com as palavras do Secretário-Geral da ONU. Poucos minutos antes, Kofi Annan declarara à Assembleia Geral: “Estou aqui como um multilateralista. (...) Cada governo comprometido com o Estado de Direito, deve comprometer-se também a respeitar o direito internacional⁵³⁹”.

O processo de negociações no Conselho de Segurança foi longo. A ala maximalista do governo norte-americano desejava incluir no projeto de resolução linguagem determinando que, caso Saddam se encontrasse em “violação material⁵⁴⁰”, haveria autorização automática para o uso da força. Logo ficaria claro que nenhum dos membros do Conselho apoiaria uma linguagem que apontasse claramente para solução militar. E, de fato, a expressão *all necessary means* não constou do texto da resolução 1441 (2002), adotada por unanimidade, em 8 de novembro de 2002, depois de

⁵³⁷ *Floor Speech of Senator Hillary Rodham Clinton on S.J. Res. 45, A Resolution to authorize the Use of United States Armed Forces Against Iraq*, disponível na página www.clinton.senate.gov.

⁵³⁸ *Address by Mr. George W. Bush, President of the United States of America*, disponível na página www.un.org.

⁵³⁹ Disponível na página www.un.org. Em livro de memórias sobre o período, o Representante Permanente do Chile, Heraldo Muñoz, recorda que o próprio Secretário-Geral tomara a iniciativa de antecipar trechos de seu discurso à imprensa no dia anterior, de modo a que aparecessem no jornal na manhã do dia 12/9, antes, portanto, do pronunciamento do Presidente norte-americano. A iniciativa teria irritado assessores da Casa Branca, que consideravam que o discurso do Presidente Bush tinha sido ofuscado por Annan. Muñoz, Heraldo. *A solitary war: a diplomat's chronicle of the Iraq war and its lessons*. Golden: Fulcrum, 2008

⁵⁴⁰ A expressão que indicaria o não cumprimento de resoluções anteriores do Conselho de Segurança é *material breach*.

dois meses de negociações. O parágrafo operativo 1 da resolução determinava, sob o capítulo VII da Carta, que o Iraque “estava e permanece em violação material de suas obrigações segundo resoluções relevantes, inclusive a 687 (1991)⁵⁴¹”. A mensagem ao governo iraquiano era clara. Em caso de não cooperação com as agências encarregadas da verificação de seu desarmamento – a UNMOVIC e a AIEA – o Conselho reunir-se-ia imediatamente “para considerar a situação e a necessidade do cumprimento de todas as resoluções relevantes do Conselho de Segurança, a fim de assegurar a paz e a segurança internacional⁵⁴²”. Não deixava de ser um precedente perigoso o fato de a resolução associar a falta de cooperação iraquiana a uma ameaça à paz e à segurança internacional.

Hans Blix considera que, embora a linguagem tivesse sido enfraquecida para tornar o projeto anglo-norte-americano aceitável para o Conselho de Segurança, ainda era um texto draconiano, que não teria sido aceito por qualquer Estado que não estivesse sob ameaça concreta de um ataque armado⁵⁴³. Para Blix, a resolução 1441, adotada pouco mais de um ano depois dos eventos de 11 de setembro, deixava clara a inexistência de qualquer espaço político para procrastinação pelo Iraque. Qualquer desvio deveria ser comunicado imediatamente ao Conselho de Segurança e poderia constituir “violação material”, o que poderia levar a ação militar⁵⁴⁴.

A primeira reação à aprovação da resolução 1441 (2002) na Missão Permanente do Brasil junto à ONU foi de alívio. Afinal, o Conselho de Segurança conseguira um acordo em relação a um tema importante da agenda internacional, que teria sido reaberto, em novas condições. Havia, no entanto, uma importante contradição. Enquanto treze dos quinze membros do Conselho de Segurança acreditavam que qualquer ação militar só poderia ser iniciada com uma nova resolução, os Estados Unidos consideravam já contar com autorização para o uso da força: a resolução 678 (1990). O governo norte-americano, de fato, viam a resolução 1441 (2002) como uma espécie de “cheque em branco”, como confirmou a Embaixadores do Grupo do Rio o Representante Permanente dos Estados Unidos. Segundo John Negroponte, na interpretação de seu governo, não haveria necessidade de uma nova

⁵⁴¹ S/RES/ 1441 (2002), parágrafo operativo 1.

⁵⁴² S/RES/1441 (2002), parágrafo operativo 12.

⁵⁴³ Blix, *op. cit.*, p. 89.

⁵⁴⁴ *Idem, ibidem.*

resolução autorizando o uso da força. De todo modo, ponderou Negroponte, “pelo menos haveria uma reunião do Conselho de Segurança para tratar do assunto antes de uma eventual ação militar⁵⁴⁵”. Para o Embaixador Negroponte, a resolução marcaria o início de um processo longo e complexo. “Não saberia dizer qual a probabilidade de que haja guerra: o risco de conflito armado ainda é grande, mas os iraquianos poderão evitá-lo, se quiserem⁵⁴⁶”.

A França, que assumira a liderança do grupo contrário às posições norte-americanas durante as negociações, votou a favor do projeto com base no entendimento de que futuros relatórios da UNMOVIC e da AIEA seriam uma condição necessária para a determinação de “violação material”. Os franceses confiavam que Hans Blix e Mohamed ElBaradei, respectivamente, Diretor Executivo da UNMOVIC e Diretor-Geral da AIEA, não atuariam levemente na determinação da falta de cooperação iraquiana. De fato, ao ser questionado pela imprensa sobre como reagiria às pressões de Washington, Blix respondeu: “Podemos receber recomendações e sugestões de todos os países, inclusive os Estados Unidos, mas não estamos nas mãos de ninguém⁵⁴⁷”.

O Iraque reagiu à resolução por meio de cartas inflamadas do Chanceler iraquiano, Naji Sabri, nas quais chama o Presidente Bush de “tirano de nossa época”, o Primeiro-Ministro Tony Blair de “seu lacaios”, e os copatrocinadores da resolução 1441 de “gangue do mal”. Apesar da retórica, o Governo iraquiano informa, ainda que de maneira oblíqua, que aceita os termos da resolução, e afirma que o Iraque está preparado para receber os inspetores, “de modo a que possam executar suas tarefas e assegurar que o Iraque não desenvolveu armas de destruição em massa desde 1998⁵⁴⁸”.

A primeira inspeção da UNMOVIC foi realizada no dia 27 de novembro de 2002. Na primeira semana, a equipe de Blix realizou cerca de vinte inspeções, inclusive em um local presidencial, o Palácio Al Sajud. No dia 8 de dezembro de 2002, o Iraque apresentou a declaração “atualizada, completa e total” solicitada pela resolução 1441 – uma maçaroca composta por 3.000 páginas e 5.000 documentos de apoio. Para o Diretor-Executivo da UNMOVIC, o documento constituía uma versão revista de declarações

⁵⁴⁵ Negroponte foi Representante Permanente dos EUA junto à ONU de 2001 a 2004.

⁵⁴⁶ Tel 2382/2002 de Delbrasonu, ostensivo.

⁵⁴⁷ Tel 2404/2002 de Delbrasonu, ostensivo.

⁵⁴⁸ Tel 2305/2002 de Delbrasonu, ostensivo.

anteriores e não trazia nada de novo em relação aos temas pendentes de desarmamento. Blix não deixou de observar ao Conselho de Segurança, entretanto, que a Comissão não tinha condições de confirmar a veracidade da declaração iraquiana, mas tampouco tinha evidências para refutá-la.

A posição do Chefe da UNMOVIC permaneceu inalterada durante todo o período que antecedeu a ação militar de 2003: a Comissão não podia assegurar que havia armas ou atividades proscritas no Iraque; mas o fato de a UNMOVIC não ter podido encontrar qualquer evidência ou material não significava, contudo, que não existissem. Em suas memórias, Hans Blix admite que, àquela altura, ainda acreditava que o Iraque estivesse engajado em atividades proscritas. Em janeiro de 2003, Blix considerava que as opções que se colocavam para o Conselho de Segurança e para o governo iraquiano eram “desarmamento por inspeções” ou “desarmamento pela guerra⁵⁴⁹”.

Cientes de que o movimento em direção à guerra ganhava força, a cada dia, Hans Blix e ElBaradei realizaram uma série de consultas antes da apresentação que fariam ao Conselho de Segurança, dia 27 de janeiro de 2003. Entre os consultados, o Secretário-Geral Kofi Annan, a Assessora de Segurança Nacional Condoleezza Rice, o Primeiro-Ministro Tony Blair e o Presidente Jacques Chirac. Blix saiu da reunião com o Presidente francês convencido de que Chirac não acreditava que o Iraque constituísse uma ameaça a justificar ação armada. De Tony Blair, escutaram que o calendário previsto na resolução 1441(2002) precisava ser acelerado, pois tropas norte-americanas não poderiam ficar “indefinidamente” na região do Golfo, sem engajar-se em ação armada. O ritmo do deslocamento de forças militares dos Estados Unidos para a região do Golfo, de fato, não deixava dúvidas quanto à real intenção norte-americana. Segundo o plano final de guerra elaborado pelo General Tommy Franks, em meados de fevereiro o volume de tropas norte-americanas na região deveria alcançar os 140.000 homens, metade dos quais forças terrestres⁵⁵⁰.

As consultas culminaram com uma visita ao Iraque. Em Bagdá, ElBaradei e Blix transmitiram a autoridades iraquianas a mensagem de que o prazo estava se esgotando, alertando ser necessário algum resultado conclusivo em um mês ou pouco mais. Em mais uma iniciativa destinada a promover o *casus*

⁵⁴⁹ Blix, *op. cit.* p. 125.

⁵⁵⁰ Na qualidade de comandante do CENTCOM, posto que ocupou de 2000 a 2003, o general Tommy Franks foi o responsável pela invasão do Iraque.

belli, a Casa Branca divulgou, em janeiro de 2003, um documento intitulado “O que é desarmamento?”, que comparava negativamente o caso do Iraque com experiências consideradas bem-sucedidas de desarmamento, entre as quais os processos de África do Sul, Cazaquistão e Ucrânia. O texto afirmava que o governo iraquiano ainda não apresentara informações completas e conclusivas sobre os vários elementos de seus programas de armamentos proscritos. Eram mencionados, especificamente, antrax, VX, mísseis balísticos e munições⁵⁵¹.

O Brasil viu-se novamente envolvido na questão iraquiana, desta vez por meio do Embaixador José Maurício Bustani, Diretor-Geral da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) entre 1997 e abril de 2002. O Representante Permanente dos Estados Unidos junto à ONU, John Bolton, ligado à ala mais conservadora da administração George W. Bush, não apreciava as posições do Diretor-Geral da OPAQ, que se recusava a oferecer tratamento diferenciado aos Estados Unidos, recusando-se, por exemplo, a admitir que autoridades norte-americanas determinassem a nacionalidade dos inspetores que trabalhariam em seu território. O estopim para a decisão de Bolton de iniciar um movimento para retirar o Embaixador Bustani de seu cargo, contudo, parecem ter sido os esforços do Diretor-Geral para persuadir o Governo iraquiano a assinar a Convenção de Armas Químicas⁵⁵². Caso isso acontecesse, caberia a inspetores da OPAQ a responsabilidade de comprovar a existência de armas químicas no Iraque – o que poderia eliminar um dos principais argumentos da Administração Bush para iniciar ação militar contra Saddam Hussein: a alegada posse, pelo Iraque, de armas de destruição em massa. Autoridades norte-americanas qualificaram o movimento do Diretor-Geral “uma iniciativa precipitada”. Bolton chegou a deslocar-se a Haia, no início de 2002, para confrontar o Embaixador brasileiro e exigir sua renúncia. Sem obter o que pretendia, o Representante Permanente norte-americano passou a orquestrar uma campanha de desmoralização, acusando o Diretor-Geral de gestão fraudulenta e desmoralização do corpo de funcionários da organização.

Representantes diplomáticos norte-americanos foram instruídos a fazer gestões em todas as capitais, inclusive Brasília, onde se solicitou a remoção

⁵⁵¹ Disponível na página www.whitehouse.gov.

⁵⁵² *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, em vigor desde 1997. Maiores informações na página www.opcw.org.

do Diretor-Geral da OPAQ. A posição do governo brasileiro foi ambígua. Consultado a respeito do episódio, o Embaixador Bustani afirmou haver recebido um telefonema instruindo-o a pedir demissão⁵⁵³. Determinado a não ceder a pressões norte-americanas, o Diretor-Geral da OPAQ recusou-se a atender ao pedido. Oficialmente, a posição do governo brasileiro era de que o Embaixador Bustani não era um indicado político, mas sim funcionário que acabara de ser reeleito para um novo mandato⁵⁵⁴. Todas as representações diplomáticas brasileiras receberam instruções contendo a avaliação do Governo brasileiro sobre a questão, cujo texto, entretanto, se esquivava de referência à principal causa das dificuldades dos Estados Unidos com a figura do Diretor-Geral, a questão do Iraque⁵⁵⁵.

Na OPAQ, os Estados Unidos tentaram aprovar moção de não confiança (no Diretor-Geral), sem resultado. Passaram, então, a ameaçar suspender o pagamento de suas contribuições – equivalentes a mais de 22 % do orçamento da organização – o que convenceu muitos Estados membros de que a demissão de Bustani era um mal necessário. Em 21 de abril de 2002, a Assembleia Geral da OPAQ reuniu-se em sessão especial e deliberou em favor da substituição do Diretor-Geral, decisão posteriormente considerada ilegal pelo tribunal administrativo das Nações Unidas⁵⁵⁶. Em discurso pronunciado durante a sessão, o Embaixador Bustani alertou para o perigoso precedente que sua demissão estabelecia – organizações internacionais ficariam à mercê de grandes contribuintes, que teriam poder de remover qualquer diretor-geral ou secretário-geral, a qualquer momento. Bustani coloca o Iraque como uma das razões para sua demissão: “Estou sendo condenado por tentar convencer o Iraque a assinar a Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas⁵⁵⁷ (...) Será que essas críticas significam que a universalidade da Convenção deve incluir apenas alguns países, mas não outros, como o Iraque, por

⁵⁵³ Entrevista.

⁵⁵⁴ Em 2000, com apoio norte-americano.

⁵⁵⁵ Cirtel. 42788, de 15/2/2002. Há versões contraditórias sobre o episódio.

⁵⁵⁶ No âmbito desse processo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) determinou que o Embaixador Bustani recebesse da OPAQ indenização de algumas centenas de milhares de dólares, por ele doada integralmente para o programa de cooperação com países em desenvolvimento da própria organização.

⁵⁵⁷ Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, de 1993.

exemplo⁵⁵⁸”. O jornalista britânico George Monbiot denunciou a ligação entre a remoção do Diretor-Geral da OPAQ e a guerra no Iraque, afirmando que a decisão norte-americana de ir à guerra já tinha sido tomada, e os Estados Unidos estavam apenas procurando justificativas para a ação que viriam a adotar um ano depois. Para Monbiot, o único crime do Embaixador Bustani fora o de buscar uma solução pacífica para a questão iraquiana.

No dia 27 de janeiro de 2003, Hans Blix e Mohamed ElBaradei apresentaram ao Conselho de Segurança seus informes sobre os progressos nas inspeções. As mensagens de ambos a respeito da cooperação iraquiana foram ambíguas. De um lado, afirmaram que a cooperação iraquiana havia sido insuficiente; de outro, fizeram um apelo em favor da continuidade das inspeções. Hans Blix destacou as mais de 300 inspeções realizadas em dois meses e a crescente capacidade operacional da UNMOVIC, que logo contaria com 450 inspetores. O Diretor-Geral da AIEA afirmou que, até aquele momento, não havia evidências de que o Iraque tivesse reconstituído seu programa de armas nucleares, fato que poderia ser confirmado em alguns meses, e observou que inspeções de desarmamento requeriam tempo, mas, quando eram bem-sucedidas, podiam assegurar o desarmamento de um país por meios pacíficos. Embora a reação dos membros do Conselho a essas propostas tenha sido, em sua maioria, positiva, a administração norte-americana recebeu os informes diferentemente.

No dia seguinte, 28 de janeiro de 2003, em seu discurso sobre o Estado da União, o Presidente George W. Bush pronunciou as 16 palavras que se tornaram famosas por conter uma justificativa para a guerra: “O governo britânico descobriu que Saddam Hussein tentou recentemente adquirir quantidades significativas de urânio na África”. A compra de urânio no Níger, baseada, como se revelou mais tarde, em documento forjado⁵⁵⁹, seria a evidência das intenções do ditador iraquiano. Outra afirmação que mais tarde se revelaria falsa foi a de que o regime iraquiano tinha conexões com a Al Qaeda⁵⁶⁰.

⁵⁵⁸ *Statement by the Director-General at the Special Session of the Conference of the States Parties.*

⁵⁵⁹ Blix, *op. cit.*, p. 146.

⁵⁶⁰ *State of the Union Address, 2003.* Disponível na página www.whitehouse.org. “*To those who doubt a connection between the religiously fanatical Al Qaeda and the secular, hard-drinking dictatorship of Saddam – we have discovered that Saddam was on Al Qaeda’s Ramadan greeting card list*”.

Por insistência do Primeiro-Ministro britânico, para quem uma segunda resolução do Conselho de Segurança da ONU era politicamente importante, o Presidente George W. Bush concordou em fazer um último esforço nas Nações Unidas. No dia 5 de fevereiro de 2003, o Secretário de Estado Powell defendeu a posição norte-americana em relação ao Iraque, em sessão ministerial do Conselho de Segurança⁵⁶¹. O objetivo de Powell era apresentar uma *smoking gun* ou, como a expressão passou a ser entendida, uma evidência incontestável de que o Iraque estava desenvolvendo armas de destruição em massa. Em apresentação amparada por quarenta e cinco diapositivos⁵⁶² e tendo a seu lado o Diretor da CIA, George Tenet⁵⁶³, o Secretário de Estado norte-americano afirmou que “por sua incapacidade de aproveitar sua última chance de se desarmar, o Iraque colocou-se em uma posição de clara violação material. Está cada vez mais perto o dia em que o Iraque terá de enfrentar consequências sérias por seu continuado desafio ao Conselho de Segurança⁵⁶⁴”. Horas antes, a Assessora de Segurança Nacional Condoleezza Rice reunira-se com vinte membros do Congresso norte-americano para anunciar que o Executivo estava disposto a agir unilateralmente e que “em algum momento, a guerra será a única opção⁵⁶⁵”. Em suas memórias, Hans Blix recorda que, ainda durante a apresentação de Colin Powell perante o Conselho, começou a ter dúvidas sobre a autenticidade das informações. (“Precisava saber mais, antes de aceitar essas informações como prova da existência de armas de destruição em massa⁵⁶⁶”).

A França permaneceu irredutível em sua posição contrária à guerra. Nas palavras do Presidente Chirac, “Guerras não são inevitáveis. Há caminhos alternativos para atingir objetivos. É uma questão de moralidade. Sou contra a guerra, a menos que seja inevitável e necessária⁵⁶⁷”. No dia 14 de fevereiro, em sessão formal do Conselho de Segurança sobre a questão iraquiana, o Ministro das Relações Exteriores da França, Dominique de Villepin, fez novo

⁵⁶¹ À qual compareceram os chefes das diplomacias de doze estados membros, o vice-Chanceler de Angola e os Representantes Permanentes da Guiné e da Síria.

⁵⁶² Que remetiam às fotos mostradas pelo Representante Permanente dos EUA junto à ONU, Adlai Stevenson, durante a crise dos mísseis cubanos em 1963.

⁵⁶³ A pedido de Powell, segundo o jornalista Bob Woodward.

⁵⁶⁴ Disponível na página www.whitehouse.gov.

⁵⁶⁵ Citada por Woodward, *op. cit.*, p. 308.

⁵⁶⁶ Blix, *op. cit.*, p. 154.

⁵⁶⁷ Citado por Woodward, *op. cit.*, p. 313.

apelo contra o recurso à força, afirmando que a opção por inspeções ainda era viável, e alertando para o fato de que a opção militar era tão cheia de riscos para a população, a região e a estabilidade internacional, que deveria ser considerada o último recurso. Nas palavras de De Villepin:

Neste templo das Nações Unidas, somos os guardiões de um ideal, guardiões de uma consciência. Esta mensagem vem de um país antigo, a França, de um continente como o meu a Europa, que conheceu muitas guerras, ocupação e barbárie. A França não esquece tudo o que deve aos que lutaram pela liberdades, vindos da América e de outras partes do mundo. E ainda assim nunca deixamos de responder ao chamado da história, às demandas da humanidade. Fiéis a nossos valores, queremos agir resolutamente, junto com todos os membros da comunidade internacional. Acreditamos na nossa capacidade de construir um mundo melhor⁵⁶⁸.

O Brasil foi um dos sessenta países que participaram dos debates sobre o relatório sobre a cooperação iraquiana, apresentado por Blix e ElBaradei quatro dias antes⁵⁶⁹. A delegação brasileira juntou-se à maioria dos países que defendiam que (i) nem todas as possibilidades de solução pela via diplomática haviam sido esgotadas; (ii) o processo de inspeções vinha funcionando, ainda que com problemas; (iii) a pressão internacional sobre o Iraque estaria surtindo efeitos; e (iv) seria necessário dar mais tempo para que as inspeções mostrassem resultados. Nas palavras do Representante alterno do Brasil, Embaixador Luiz Tupy Caldas de Moura,

As implicações da presente situação e o risco de guerra já estão sendo sentidos em todo o mundo, e são evidentes no clima de incerteza, nas divisões políticas cada vez mais profundas e na instabilidade dos mercados. Não há dúvida de que um conflito armado resultará em enormes custos humanos, políticos e econômicos. As grandes manifestações contra a guerra que testemunhamos ao longo do fim de semana em muitos países – inclusive no meu – mostram claramente

⁵⁶⁸ Disponível na página www.un.org.

⁵⁶⁹ Em sessões formais do Conselho, os Estados membros da ONU não representados no Conselho de Segurança podem pronunciar-se.

*que segmentos importantes da opinião pública nesses países observam o desenrolar dos acontecimentos com inquietude e dúvidas, para dizer o mínimo*⁵⁷⁰.

Na convicção de que os Estados Unidos atacariam o Iraque a curto prazo, proliferaram iniciativas em favor de uma solução diplomática para a questão. Milhares de pessoas, inclusive nos Estados Unidos, protestaram contra a possibilidade de uma ação militar contra o Iraque. Além de proposta francesa para o fortalecimento do mecanismo de inspeções, registre-se a declaração conjunta de Alemanha, França e Rússia, de que não permitiriam que um projeto de resolução autorizando o uso da força fosse aprovado pelo Conselho de Segurança⁵⁷¹, ou ainda a palestra de Kofi Annan no *William and Mary College*, na qual o Secretário-Geral manifesta-se claramente contra o uso da força:

*A guerra é sempre uma catástrofe humana – um curso de ação que só deve ser considerado quando todas as outras possibilidades se tiverem esgotado, e quando estiver claro que as alternativas são piores. Se houver novo conflito no Iraque, haverá perdas terríveis e muito sofrimento para a população iraquiana e talvez para seus vizinhos. Todos nós – e, em primeiro lugar, os próprios líderes iraquianos – temos o dever de evitar o conflito armado, se possível*⁵⁷².

A adoção de uma segunda resolução do Conselho de Segurança não parecia provável, àquela altura. Além dos dois copatrocinadores – Reino Unido e Espanha – dava-se como seguro apenas o apoio da Bulgária. O voto contrário da Alemanha e da Síria também era tido como certo. Os norte-americanos precisariam dos votos de cinco dos outros seis membros não permanentes – Paquistão, Angola, Camarões, Guiné, Chile e México – além de evitar o veto da França, da Rússia ou mesmo da China. O segundo projeto de resolução acabou não sendo levado a voto.

O governo norte-americano, como vimos, considerava já possuir uma base legal para iniciar ação militar contra o Iraque. O fundamento para o

⁵⁷⁰ Disponível na página www.un.int/brazil.

⁵⁷¹ Disponível na página www.ambafrance-uk.org.

⁵⁷² Disponível na página www.un.org.

recurso à força seria a própria resolução 687 (1991) que, na interpretação dos Estados Unidos, conteria uma autorização permanente para o uso da força, caso o Iraque não cumprisse todas as “resoluções relevantes” do Conselho de Segurança. Em artigo publicado no *Financial Times* uma semana antes do início da invasão, a professora Ruth Wedgwood, da Universidade de Johns Hopkins, defendeu que:

O fundamento legal para uma ação contra o Iraque permanece intacto e disponível para todos os que estiverem dispostos a recorrer a ele. A resolução 687 é a mãe de todas as resoluções, ao estabelecer os parâmetros para o comportamento do Iraque depois da Primeira Guerra do Golfo. Essa resolução de 1991 exige que o Iraque abandone para sempre suas armas de destruição em massa e aceite um mecanismo de verificação [de seu desarmamento]. Resoluções do Conselho de Segurança não são tão frágeis para perderem a validade quando termina o mandato de um Secretário-Geral da ONU⁵⁷³.

Nas semanas que antecederam a ação militar, autoridades iraquianas teriam tentado, em vão, contatos de alto nível com o Governo dos Estados Unidos⁵⁷⁴. No dia 16 de março de 2003, o Presidente Bush reuniu-se com os Primeiros-Ministros do Reino Unido e da Espanha nos Açores, de onde emitiram declaração em termos duros. Segundo o texto: “qualquer presença militar, caso necessária, será temporária e terá como objetivos exclusivamente promover a segurança e a eliminação das armas de destruição em massa; a distribuição de ajuda humanitária; e o estabelecimento de condições para a reconstrução do Iraque⁵⁷⁵”. Naquele mesmo dia, Hans Blix recebeu telefonema de Washington sugerindo que retirasse os inspetores da UNMOVIC do Iraque.

Não faltaram vozes de cautela em relação às dificuldades do pós-guerra. Brent Scowcroft, Assessor de Segurança Nacional do Presidente George H. W. Bush durante a Primeira Guerra do Golfo, alertou para a possibilidade de

⁵⁷³ “Legal authority exists for a strike on Iraq, expert says”. *The Financial Times of London*, 14/3/2003.

⁵⁷⁴ Blix, *op. cit.*, p. 250.

⁵⁷⁵ *Statement of the Atlantic Summit: A Vision for Iraq and the Iraqi People*, cuja íntegra está disponível na página www.whitehouse.gov.

a invasão do Iraque transformar todo o Oriente Médio em um “caldeirão” que acabaria prejudicando a Guerra contra o Terror⁵⁷⁶. Para Scowcroft, a verdadeira ameaça aos Estados Unidos provinha da Al Qaeda. Na mesma linha pronunciaram-se o ex-Secretário de Estado James Baker, contrário a uma ação unilateral, e Henry Kissinger. Essa posição era partilhada pelo Secretário de Estado Colin Powell, para quem uma guerra contra o Iraque “retiraria o oxigênio” de todas as outras ações externas norte-americanas, inclusive a luta contra o terrorismo. Powell estava certo em seus temores de que eventual invasão do Iraque viesse a dominar o segundo mandato de George W. Bush. Também correta estava sua análise pessimista a respeito das possibilidades de se promover um Estado democrático no Iraque, a curto prazo.

Colin Powell preocupava-se com a possibilidade de que países árabes vistos como moderados, entre os quais Arábia Saudita, a Jordânia e o Egito, fossem afetados por um ataque ao Iraque. O próprio Secretário de Defesa Donald Rumsfeld listou, em memorando ao Presidente, alguns dos problemas que poderiam resultar de um eventual confronto militar com o Iraque, entre os quais a possibilidade de conflitos étnicos entre sunitas, xiitas e curdos, além de “danos colaterais⁵⁷⁷”. Era preciso levar em conta, além disso, possíveis consequências econômicas de uma ação militar, que seguramente afetaria a oferta mundial de petróleo, o que provocaria necessariamente elevação acelerada dos preços – no começo de 2003, o barril do petróleo estava cotado a cerca de US\$ 25 dólares, equivalentes hoje a mais ou menos US\$ 31.

Havia, finalmente, aqueles que recordavam que, depois de doze anos de sanções, Saddam Hussein não mais constituía uma ameaça para os Estados Unidos. Nas palavras do então Senador estadual por Illinois, Barack Obama: “Saddam não é uma ameaça direta ou iminente aos Estados Unidos ou a nossos vizinhos...junto com a comunidade internacional, ele pode ser contido até que, como todos os outros ditadorezinhos, desapareça no lixo da história⁵⁷⁸”. Outros opositores da invasão contestavam as informações de inteligência que apontavam para a existência de laços entre o Iraque e a Al Qaeda, recordando o caráter secular do Estado iraquiano, incompatível com

⁵⁷⁶ Citado por Woodward, *op. cit.*, p. 149.

⁵⁷⁷ *Idem, ibidem*, p. 206

⁵⁷⁸ *Iraq Speech*, em 2/10/2002, disponível na página www.barackobama.com.

a orientação teocrática radical de Osama Bin Laden⁵⁷⁹. Para a administração George W. Bush, contudo, retirar Saddam do poder era mais do que simplesmente “retirar Saddam do poder”. Uma ação militar contra o Iraque fazia parte de uma visão estratégica mais ampla, que incluía a expansão da influência norte-americana no Oriente Médio, inclusive pela demonstração da disposição de utilizar meios militares, caso necessário⁵⁸⁰.

Na véspera da invasão, 19 de março de 2003, o Conselho de Segurança da ONU reuniu-se para receber oficialmente os programas de trabalho da UNMOVIC e da AIEA, segundo a resolução 1284 (1999). O Secretário-Geral das Nações Unidas e os ministros das relações exteriores de França, Alemanha, Rússia e Síria estavam em Nova York. A sessão foi realizada sob o espectro do ultimato de 48 horas dado pelo Presidente Bush, e a atmosfera sombria do encontro refletia o sentimento prevalecente de que o confronto armado era inevitável.

A invasão do Iraque começou às 5h34 do dia 20 de março de 2003. A ação militar norte-americana foi rápida e eficiente. A temida Guarda Republicana de Saddam Hussein não ofereceu maiores resistências. O Iraque não utilizou armas de destruição em massa. Em menos de um mês, Bagdá estava tomada. Saddam Hussein foi derrubado simbolicamente pela queda de gigantesca estátua sua, no centro de Bagdá. Em 20 de setembro de 2004, os Estados Unidos anunciaram o fim de seus esforços para encontrar armamentos proscritos no Iraque. Nenhuma arma de destruição em massa foi encontrada.

6. f. *Post Scriptum*

O argumento de que o Iraque possuía armas de destruição em massa e, portanto, constituía uma ameaça à segurança dos Estados Unidos só começou a ser desmontado em janeiro de 2004. Um dos primeiros a manifestar-se publicamente foi o ex-Chefe da equipe formada pelo governo norte-americano para encontrar armamentos proscritos iraquianos, o *Iraq Survey Group* (ISG). Em testemunho à Comissão de Forças Armadas do Senado norte-americano, dias depois de sua renúncia, David Kay reconheceu: “quase todos erramos, e eu me incluo nesse grupo⁵⁸¹”. Kay afirmou também que o Iraque não mais

⁵⁷⁹ Said, *op. cit.*, pp. 220, 221.

⁵⁸⁰ Isikoff e Corn, *op. cit.*, p. 79.

⁵⁸¹ Transcrição do depoimento de Kay à Comissão de Forças Armadas do Senado, em 28/1/2004, disponível na página www.cnn.com.

possuía armas de destruição em massa. Em sua opinião, os estoques de armamentos proscritos que o Iraque ainda possuía ao final da Primeira Guerra do Golfo haviam sido destruídos por uma combinação de inspeções das Nações Unidas e ações unilaterais iraquianas⁵⁸². O relatório oficial do *Iraq Survey Group*, conhecido como *The Duelfer Report*, representa a visão oficial final dos Estados Unidos a respeito das armas de destruição em massa iraquianas. Entre as principais descobertas da equipe de mais de 1.400 inspetores, que esquadrinharam o território iraquiano durante quase um ano e meio, destacam-se as seguintes conclusões:

(i) Armas nucleares. O ISG não encontrou evidências de que houvesse um esforço concertado do regime iraquiano para reconstituir o programa de armas nucleares interrompido em 1991. Até mesmo o capital intelectual necessário para a empreitada havia sido significativamente reduzido.

(ii) Armas químicas. Apesar de encontrar pequeno número de munições “velhas e abandonadas”, o ISG concluiu que o estoque não declarado de armas químicas iraquianas havia sido unilateralmente destruído em 1991.

(iii) Armas biológicas. Com a destruição das instalações de Al Hakam,⁵⁸³ o governo iraquiano havia abandonado seus esforços para obter armas biológicas no curto prazo. O ISG não encontrou evidências de que, depois de 1996, o Iraque tivesse desenvolvido planos de um novo programa de armas biológicas ou estivesse realizando pesquisas biológicas com fins militares.

(iv) Mísseis. O ISG não encontrou evidências de que o Iraque tivesse mísseis *Scud* modificados, os *Al Hussein*, depois de 1991.

Em um adendo de março de 2005, o ISG forneceu informações adicionais, entre as quais (i) que munições químicas remanescentes no Iraque não constituíam ameaça militar significativa; e (ii) que a infraestrutura física iraquiana não representava risco de proliferação. O ISG também concluiu ser improvável que tivesse havido transferência oficial de material proscrito para a Síria, embora admitisse a possibilidade de contrabando; e recomendou a libertação de indivíduos detidos por suposta vinculação com programas de armamentos proscritos.

⁵⁸² *Idem, ibidem.*

⁵⁸³ Principal centro de produção de agentes biológicos iraquiano.

A discussão sobre a qualidade da inteligência fornecida à Casa Branca no período anterior à invasão do Iraque ainda não terminou. Um grande número de livros⁵⁸⁴, relatórios e seminários têm-se debruçado sobre o processo decisório que levou à guerra, em março de 2003, mas ainda não há uma visão definitiva a respeito do tema. A opinião de Charles Duelfer, Vice-Diretor Executivo da UNSCOM entre 1993 e 2000, e último chefe do ISG é de que inteligência equivocada e políticas equivocadas são elementos centrais da história da ação norte-americana no Iraque⁵⁸⁵”.

O ISG reconhece que Saddam Hussein dominava completamente o processo decisório no Iraque, e recorda que o principal objetivo do líder iraquiano, a partir de 1990, era o levantamento das sanções. A introdução do mecanismo Petróleo-por-Alimentos, em 1996, teria sido um momento-chave para o regime iraquiano que, por volta de 2000-2001, já havia logrado mitigar grande parte dos efeitos das sanções e, ao mesmo tempo, conseguira enfraquecer o apoio internacional para a manutenção do embargo econômico.

Duas observações do relatório são particularmente interessantes. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que a capacidade iraquiana em termos de armas de destruição em massa havia sido essencialmente destruída em 1991⁵⁸⁶. Além disso, a constatação de que a principal motivação para a política armamentista do Iraque era o Irã. Ao reconhecer essa realidade, o texto aponta simultaneamente para o passado – para o papel que Saddam Hussein tivera na contenção do regime iraniano, depois da revolução islâmica de 1979 – e também para o futuro – para o cenário de hoje, em que o Irã é um dos principais temas da agenda de segurança norte-americana.

⁵⁸⁴ Entre os quais, por exemplo, a trilogia do jornalista Bob Woodward: *Bush at War* (2003), *Plan of Attack* (2004) e *State of Denial* (2006). A literatura a respeito do tema é abundante.

⁵⁸⁵ Duelfer, *op. cit.*, p. 478.

⁵⁸⁶ CIA – *Comprehensive Report of the Special Adviser to the DCI on Iraq's WMD*, também conhecido como *The Duelfer Report*. A citação textual do relatório é: “Saddam wanted to recreate Iraq's WMD capability – which was essentially destroyed in 1991.”

Capítulo 7 - O Brasil e o Conselho de Segurança

“O Brasil é defensor intransigente de soluções pacíficas e tem manifesta preferência pela via multilateral para resolver os conflitos”.
Embaixador Celso Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores,
5 de novembro de 2007⁵⁸⁷.

7. a. A Presidência brasileira do Conselho de Segurança – janeiro de 1999

Vários temas importantes exigiam a atenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas em janeiro de 1999, quando o Brasil ocupou a presidência rotativa mensal. Além do Iraque, os quinze membros do Conselho precisariam considerar a situação em Serra Leoa, em Angola e no Kosovo, onde episódios de violência ameaçavam a população civil. A primeira manifestação coletiva do órgão foi uma declaração presidencial sobre a situação em Serra Leoa, cuja capital, Freetown, vinha sendo objeto de ataques de rebeldes que se opunham ao governo democraticamente eleito do Presidente Kabbah. O

⁵⁸⁷ Palestra proferida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Rio de Janeiro, 5/11/2007. Disponível na página www.mre.gov.br.

Conselho condenou não apenas os ataques, mas também os países que não estariam respeitando o embargo de armamentos⁵⁸⁸.

No caso de Angola, o Brasil trabalhou para conscientizar o Conselho de Segurança quanto à responsabilidade do líder da UNITA, Jonas Savimbi, pelo desmoroamento do processo de Lusaca. A delegação brasileira defendia linguagem dura contra a UNITA, tratamento condizente, na visão brasileira, com a violação sistemática de resoluções do Conselho de Segurança. Em 12 de janeiro, o Conselho adotou, por unanimidade, a resolução 1221 (1999), que reforçou o regime de sanções contra a UNITA. Dias antes, nota do Presidente do Conselho propusera medidas para aprimorar os trabalhos dos comitês de sanções⁵⁸⁹. Embora o Brasil não fizesse parte da troica na qual se originavam as iniciativas sobre Angola no Conselho de Segurança, a delegação brasileira manteve contato estreito com Portugal, Estados Unidos e Rússia, e nenhuma proposta foi apresentada sem consulta ao Brasil⁵⁹⁰.

Ao longo de 1999, o Kosovo passaria a ocupar lugar proeminente na agenda do Conselho de Segurança. Em janeiro, o massacre de 45 cidadãos de origem albanesa na localidade de Racak, levou o Conselho a adotar declaração presidencial condenando a ação e responsabilizando as forças de segurança iugoslavas e sérvias⁵⁹¹. No final do mês, o Conselho de Segurança adotou uma nova declaração presidencial sobre o Kosovo, pela qual apoiava os entendimentos do grupo de contato, em Londres, e solicitava ser informado a respeito das negociações entre albaneses kosovares e autoridades iugoslavas, em Rambouillet, França⁵⁹². A delegação brasileira entendia que o Kosovo era, naquele momento, o desafio mais sério ao sistema de segurança coletiva da ONU. O Brasil fez uma defesa intransigente do papel do Conselho de Segurança no encaminhamento político da questão, defendendo que a disposição da OTAN de desencadear operação militar de grande porte contra

⁵⁸⁸ S/PRST/1999/1, de 7 de janeiro de 1999.

⁵⁸⁹ S/PRST/1999/3, de 21 de janeiro de 1999.

⁵⁹⁰ O empenho da delegação brasileira foi reconhecido pelo próprio Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos, que, em carta pessoal ao Embaixador Celso Amorim, manifestou apreço pela atuação do Brasil.

⁵⁹¹ S/PRST/1999/2, de 19 de janeiro.

⁵⁹² S/PRST/1999/5. O grupo de contato era formado pelos Ministros das Relações Exteriores da França, da Alemanha, da Itália, da Federação da Rússia, do Reino Unido e dos Estados Unidos.

a República Federal da Iugoslávia sem o aval do Conselho, também abalaria a ordem internacional, com a diferença de que seus efeitos repercutiriam sobre o sistema como um todo. Tratava-se, na visão do Representante Permanente do Brasil, do “correto dimensionamento da atitude brasileira como um vetor benigno” no Conselho de Segurança⁵⁹³.

O principal “resultado” da presidência brasileira, se pode-se dizer assim, foi o estabelecimento dos três painéis sobre o Iraque, no dia 30 de janeiro de 1999. Cumprira-se o objetivo determinado pelo Representante Permanente do Brasil, em dezembro de 1998, de retomar os debates sobre o Iraque no Conselho de Segurança.

Ao assumir a Presidência do Conselho, o Embaixador Celso Amorim tinha diante de si o seguinte quadro em relação ao Iraque: (i) divisão entre os membros permanentes do Conselho: Estados Unidos e Reino Unido *versus* França, Rússia e China; (ii) contexto extremamente politizado, em virtude dos bombardeios de dezembro de 1998; (iii) sistema de desarmamento das Nações Unidas no Iraque inoperante, depois da saída dos inspetores da UNSCOM de Bagdá; (iv) crise humanitária de grandes proporções no Iraque; (v) Saddam Hussein ainda firme no poder, e com apenas 61 anos de idade; e (vi) complexa dinâmica interna nos Estados Unidos, em pleno processo de *impeachment* do Presidente Clinton.

O objetivo de buscar um acordo sobre o Iraque no Conselho de Segurança, pouco mais de um mês após os bombardeios de dezembro de 1998, dependia essencialmente da determinação – nesse caso do Presidente do Conselho de Segurança – de recolocar o Iraque na agenda ativa do Conselho. Caso contrário, avaliava o Embaixador Celso Amorim, a evolução do assunto continuaria a ser pautada pela falta de consenso entre os membros permanentes. Naquele momento, talvez a atitude mais óbvia para um membro não permanente do Conselho fosse a de limitar-se a promover discussões sobre temas menos contenciosos, como a situação humanitária. O Iraque não era, ao mesmo tempo, tema de grande interesse para o Brasil, que mantinha, àquela altura, apenas um encarregado de arquivos na Embaixada em Bagdá, desativada desde a Primeira Guerra do Golfo. O intercâmbio comercial entre o Brasil e o Iraque era, em 1999, uma pálida lembrança dos anos de ouro da relação bilateral, na década de 80, quando a corrente de comércio entre os dois países chegara a quase US\$ 1,8 bilhões. Em 1998, o

⁵⁹³ Entrevista.

comércio entre o Brasil e o Iraque não passava de US\$ 22 milhões de dólares⁵⁹⁴.

7. b. Notas sobre a atuação do Brasil na Presidência do Conselho

Passados dez anos, o Embaixador Celso Amorim recorda que sua decisão de colocar o Iraque como principal objetivo da presidência brasileira do Conselho de Segurança derivava de sua convicção pessoal de como o sistema internacional de segurança deveria funcionar: ancorado no multilateralismo, tendo as Nações Unidas em seu centro. Ou seja, ao escolher a questão iraquiana como tema prioritário para o Conselho durante o mês de janeiro de 1999, Amorim o fizera mais em respeito à sua concepção sobre o sistema de segurança coletiva pós-1945, do que como resultado de avaliação dos benefícios que o Brasil poderia auferir de semelhante atuação.

Em palestra no Instituto Rio Branco, em 2009, o Ministro das Relações Exteriores evoca frase do livro *Manhattan Transfer*, de John Dos Passos, que se refere à palavra Sarajevo (“A palavra ficou engasgada na sua garganta, tal era o desconhecimento⁵⁹⁵”), como ponto de partida para seu argumento de que não há assunto referente à paz e à estabilidade internacional que não seja do interesse de todos os membros da comunidade de Estados.

*O fato de nós vivermos em paz – que beneficia o comércio, as exportações, beneficia quem trabalha – é algo pelo qual você tem de pagar. A paz é um bem pelo qual temos de pagar*⁵⁹⁶.

A presidência mensal rotativa do Conselho de Segurança exige, daqueles que a exercem, um complexo e delicado equilíbrio entre os papéis de Presidente e de chefe de delegação de um país, além de imparcialidade⁵⁹⁷. Segundo o Embaixador Ronaldo Sardenberg, que exerceu a função em outubro de 1993, a direção e o ritmo dos trabalhos do Conselho de Segurança

⁵⁹⁴ Dados do Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior, disponíveis na página www.desenvolvimento.gov.br.

⁵⁹⁵ Dos Passos, John. *Manhattan Transfer: a Novel*. Nova York: Mariner books, 2003.

⁵⁹⁶ Circel 71197/116, de 3/2/2009.

⁵⁹⁷ Sardenberg, Ronaldo Mota. “O Brasil na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas”. In Fonseca Jr, Gelson, e Nabuco de Castro (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. 2ª. Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1997.

estão sempre condicionados pela dinâmica interna do órgão e por pressões externas – seja dos outros membros da ONU, seja da opinião pública internacional. “O Presidente do Conselho constitui ponto focal para a articulação desse jogo de pressões internas e externas⁵⁹⁸”. De fato, a capacidade de ação das Nações Unidas, bem como sua efetividade, parece ser influenciada pela própria estrutura da organização, pelas personalidades envolvidas, bem como pelo ambiente político e circunstâncias específicas de cada situação⁵⁹⁹. O Iraque do início de 1999 constitui um bom exemplo de como a Presidência do Conselho pode ser determinante para o destino dos temas na agenda do órgão.

Ao mencionar a questão dos membros não permanentes, o ex-Representante Permanente do Brasil junto à ONU toca no ponto nevrálgico da desigualdade entre os membros do Conselho de Segurança. Como recorda Sardenberg, “está na natureza da política [do Conselho] que nem todos os membros desempenhem o mesmo papel ou tenham o mesmo peso⁶⁰⁰”. As características “antidemocráticas” do Conselho – a existência de duas categorias de membros, com direitos diferenciados – seriam resultado do equilíbrio entre o ideal de um “Parlamento da Humanidade” ou de uma “Federação do Mundo⁶⁰¹” e o realismo com que os quatro vencedores da Segunda Guerra avaliaram a distribuição de poder mundial ao final do conflito. Para Inis Claude Jr., a posição especial atribuída aos Cinco Grandes refletiria não apenas uma “insistência cínica” na condição superior das grandes potências; foi também resultado de um esforço frustrado de resolver o dilema de como organizar a liderança dos grandes poderes, ao mesmo tempo em que se erigiam salvaguardas contra o exercício de uma ditadura de grandes potências, baseada no poder e não em princípios⁶⁰².

Há quem defenda que seria interessante buscar reviver o princípio de que a participação no Conselho de Segurança deve estar associada às disposições do Artigo 23 referentes à capacidade de contribuir para a causa da paz. De

⁵⁹⁸ *Idem, ibidem*, p. 145.

⁵⁹⁹ Mathews, Ken. *The Gulf Conflict and International Relations*. Nova York: Routledge, 1993, p. 73.

⁶⁰⁰ *Idem, ibidem*, p. 141.

⁶⁰¹ Segundo relato de Stephen Schlesinger, em *Act of Creation*, ninguém na comunidade jornalística sabia que o Presidente carregava em sua carteira várias estrofes de seu poema preferido, *Lockesley Hall*, de *Lord Tennyson*”. Schlesinger, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁰² Claude Jr., *op. cit.*, p. 67.

fato, o Artigo 23 da Carta da ONU, que dispõe sobre a composição, poderes e procedimentos do Conselho de Segurança, determina que:

*A Assembléia Geral deve eleger outros dez Estados-membros para serem membros não-permanentes do Conselho de Segurança, levando-se em consideração, em primeiro lugar, a contribuição dos membros das Nações Unidas à manutenção da paz e da segurança internacional e aos outros propósitos da organização, e também a distribuição geográfica equitativa*⁶⁰³.

Na visão de Paul Kennedy, se um país não aguenta a carga, não deveria sequer tentar entrar para o “clube”. O historiador britânico provavelmente se refere à atitude de aquiescência passiva de muitos membros não permanentes. Seriam os votos “à disposição dos membros permanentes” a que pejorativamente se refere James Baker em sua reconstituição dos acontecimentos de 1990-1991⁶⁰⁴.

Mas é o Artigo 27 (3) da Carta da ONU que estabelece a principal diferença entre membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança, ao determinar que qualquer decisão não procedimental do órgão deve ser tomada com o voto afirmativo de nove membros do Conselho, inclusive os cinco membros permanentes⁶⁰⁵. A possibilidade de recorrer ao veto tem marcado a atuação do Conselho de Segurança, por exemplo, no que tange ao tratamento da questão palestina. Os vetos dos Estados Unidos a projetos de resolução de alguma forma críticos a Israel, 36 até hoje, têm impedido que o órgão delibere sobre um dos principais temas da agenda internacional de segurança. Ao mesmo tempo, apesar da exortação contida no Artigo 25 da Carta, de que os membros das Nações Unidas aceitem e cumpram resoluções do Conselho de Segurança, pouco se pode fazer para obrigar um Estado poderoso a cumprir resoluções do Conselho, “a menos, é claro, que outros Estados estejam dispostos a usar recursos militares, correndo sério risco de iniciar a Terceira Guerra Mundial⁶⁰⁶”. Era, portanto, dentro da

⁶⁰³ *UN Charter*, disponível na página www.un.org.

⁶⁰⁴ Ver capítulo 2.

⁶⁰⁵ *Charter of the United Nations*, Artigo 27 (3).

⁶⁰⁶ Kennedy, *op. cit.*, p. 29. O artigo 25 da Carta da ONU lê: “*The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter*”.

margem de evitar o veto de um membro permanente que o Presidente do Conselho em janeiro de 1999 tinha de operar.

Em estudo sobre a relação entre membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança, Kishore Mahbubani, duas vezes Representante Permanente de Cingapura junto às Nações Unidas, retoma análise de Inis Claude Jr., segundo a qual, em São Francisco, os países menores teriam aceito o direito de veto dos cinco grandes para atingir três objetivos: (i) garantir sua própria participação no Conselho de Segurança; (ii) incorporar, na Carta da ONU, uma série de limitações à arbitrariedade das grandes potências; e (iii) assegurar que o direito de veto não paralisasse as discussões no Conselho. Para Mahbubani, se a análise de Claude estiver correta, um acordo político implícito foi alcançado, entre poderosos e não tão poderosos: em troca do direito de veto, as grandes potências ter-se-iam comprometido com os princípios da Carta e agiriam em nome da segurança coletiva⁶⁰⁷.

Seria legítimo, portanto, afirmar que a fundação sobre a qual as Nações Unidas foram construídas é o direito de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança. O próprio Secretário de Estado Cordell Hull teria admitido que os Estados Unidos não ficariam um dia nas Nações Unidas se não tivessem poder de veto. Essa afirmação refletiria a firme convicção do Presidente Roosevelt, derivada provavelmente de sua decepção com a Liga das Nações, a respeito do papel central que as quatro principais potências deveriam ter na nova organização. Segundo a filosofia dos “Quatro Policiais”, os Estados Unidos, o Reino Unido, a União Soviética e a China deveriam ser os responsáveis pela segurança em qualquer novo arranjo global. Seria válido, assim, inferir que o direito de veto, apesar de todas as críticas que tem recebido desde a criação da ONU, deve ser visto também como o elemento que permitiu o continuado engajamento – ainda que não incondicional – das grandes potências com a Organização das Nações Unidas.

A experiência dos membros não permanentes do Conselho, em particular dos menores, mais pobres, e com menos recursos humanos em Nova York, é um exercício de convivência com o desconhecimento, a escassez de informações e a pouca transparência das decisões mais importantes, que são tomadas no âmbito mais exclusivo dos membros permanentes. O principal desafio talvez

⁶⁰⁷ Mahbubani, Kishore. “Permanent and elected Council members”, in Malone, *op. cit.*, pp. 253-266.

seja o de oferecer uma perspectiva própria, escapando da armadilha de “ficar nas mãos” das grandes potências – cuja pressão, muitas vezes, é feita nas capitais. Não é incomum que membros não permanentes do Conselho manifestem descontentamento com a situação de desigualdade, como fez o Representante Permanente de Cingapura, Embaixador Kishore Mahbubani, em uma sessão de encerramento dos trabalhos do Conselho em 2002:

Quem são os donos deste Conselho? São os quinze membros? São os cinco membros permanentes? Ou são os 191 Estados-membros, ou, como estabelecido pela Carta, “nós, os cidadãos do mundo”? (We the peoples of the World?⁶⁰⁸)

A transparência do Conselho de Segurança e sua vinculação com a universalidade da organização é outra questão que o Presidente do Conselho deve buscar equacionar. Ao longo de janeiro de 1999, a delegação brasileira informou diariamente os países não membros do Conselho a respeito dos assuntos tratados nas consultas informais. Estimulou, também, que “grupos de amigos” e outros arranjos responsáveis pela elaboração de projetos de resolução e declarações presidenciais circulassem seus textos com a devida antecedência, de modo a permitir que todos os países membros contassem com informações atualizadas sobre os temas em discussão.

Essa preocupação derivava da óbvia dificuldade de tornar acessíveis à totalidade dos Estados Membros das Nações Unidas decisões de órgão que reúne apenas cerca de 8% dos membros da Organização – 15 dos 192. Durante o processo de negociações que culminou com o estabelecimento dos painéis sobre o Iraque, o Embaixador Amorim também manteve estreito contato com os membros permanentes – tendo presidido várias reuniões dos P-5, na pequena sala do “caucus não alinhado⁶⁰⁹”. Isso lhe permitiu ter sempre presente o ritmo das conversações entre os membros permanentes, o que não era frequente no Conselho de Segurança. Ao mesmo tempo, o Presidente do Conselho reuniu-se regularmente com os demais membros do órgão, a fim de mantê-los a par do andamento das negociações e colher reações.

⁶⁰⁸ S/PV.4677, disponível na página www.un.org.

⁶⁰⁹ Localizada ao lado da sala de consultas informais do Conselho de Segurança. Destinada originalmente a consultas dos membros não alinhados do Conselho, é frequentemente utilizada para consultas de grupos menores.

7. c. Reflexões sobre a experiência dos painéis

O episódio dos painéis do Iraque sugere algumas reflexões que podem ser úteis para o formulador de política externa. Em primeiro lugar, demonstra que a diplomacia brasileira pode oferecer uma contribuição valiosa na busca de soluções para questões de segurança global. No caso do Iraque, o Embaixador Celso Amorim avalia que, em janeiro de 1999, o Brasil era parte da solução. A fórmula que atribuía ao Presidente do Conselho a coordenação dos painéis – colocando “*Butler into brackets*”, nas palavras de Kofi Annan – foi fundamental para desbloquear as negociações no Conselho, depois dos ataques de dezembro de 1998.

Demonstra, também, que uma alta exposição diplomática não tem necessariamente custos políticos. Desde o início do biênio do Brasil no Conselho de Segurança, em janeiro de 1998, o Representante Permanente do Brasil optou por manter um perfil alto nas deliberações. Na visão do Embaixador Celso Amorim, que acabava de deixar o cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, o desafio que se impunha à delegação brasileira era “traduzir, no foro multilateral universal por excelência, o renovado vigor de nossa identidade diplomática em um contexto internacional em fase de importantes redefinições⁶¹⁰”. O primeiro objetivo, segundo essa visão, seria trabalhar para que o Brasil tivesse uma visibilidade compatível com o redimensionamento da influência regional e global do país. Amorim sempre acreditou que o Brasil deve ter uma política externa de país grande. Em recente conferência que celebrou o centenário de Rui Barbosa, o Ministro das Relações Exteriores afirmou:

Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou uma desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e não pode ter uma política externa de país pequeno⁶¹¹.

Embora seja difícil quantificar resultados diplomáticos, pode-se afirmar que a atuação do Brasil na questão do Iraque em 1998/1999 confirmou a tradição da diplomacia brasileira de valorizar o multilateralismo e sua expressão

⁶¹⁰ Tel. 595/1999 de Delbrasonu, parágrafo. 2.

⁶¹¹ Amorim, Celso. “A diplomacia multilateral do Brasil”. In *Um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: Funag, 2007, p. 7.

política máxima, as Nações Unidas. No primeiro discurso da delegação brasileira em uma Assembleia Geral da ONU – “até certo ponto místico”, na análise do Embaixador Seixas Corrêa – o representante brasileiro, Embaixador Luiz Martins de Souza Dantas, terminou com a máxima *communis humanitatis causa*⁶¹², e afirmou que “se preciso for, cada nação deve aprender a subordinar sua soberania ao interesse prevalecente da humanidade⁶¹³”. Cinquenta anos depois, o Ministro Luiz Felipe Lampreia reiteraria “o compromisso inabalável do Brasil com os princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas”, que “coincidem perfeitamente com as aspirações da sociedade brasileira⁶¹⁴”.

Ao procurar contribuir para a resolução de um tema que, passada quase uma década, ainda ocupa lugar central na agenda internacional de segurança, o Brasil também mostrou – como terão demonstrado outros episódios da história diplomática recente do Brasil, entre os quais a liderança das forças das Nações Unidas no Haiti⁶¹⁵ – possuir capacidade diplomática para contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional. No caso dos painéis do Iraque, a contribuição brasileira deu-se em termos de *soft power*, pela capacidade de promover, no Conselho de Segurança, o entendimento em relação a uma nova política da ONU em relação ao Iraque. A disposição de utilizar recursos diplomáticos para atingir objetivos nas Nações Unidas responde, finalmente, a uma adesão aos princípios do multilateralismo que é tradicional na diplomacia brasileira. Já na II Conferência de Paz de Haia, em 1907, o discurso brasileiro reconhece a importância de normas que deveriam reger os grandes temas internacionais. Nas palavras de Rui Barbosa, em discurso durante a II Conferência:

Não nos esqueçamos de que, sob sistema dessa natureza, os fracos terão de se submeter à justiça dos fortes. Estes podem ter preocupações comuns que não os levem necessariamente a respeitar os direitos dos

⁶¹² Em português, “direitos comuns da humanidade”.

⁶¹³ Discurso na abertura da I Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, in *A palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

⁶¹⁴ Discurso na abertura da L Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, in *A palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

⁶¹⁵ O Brasil ocupa o comando militar da Missão desde seu estabelecimento, em junho de 2004.

*outros (dos fracos). Geralmente, são os mais poderosos que têm menos motivos para obedecer à lei. Sendo assim como podemos reservar aos mais fortes o privilégio da autoridade legal*⁶¹⁶?

Essa convicção sobre o valor das Nações Unidas para a ordem internacional pós-1945 explicaria, inclusive, a pretensão do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança. Em sua introdução à coletânea de pronunciamentos do Brasil na abertura das Assembleias Geral das Nações Unidas, o Embaixador Seixas Corrêa recorda “a decepção causada pela não inclusão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança, devido à oposição da URSS, à ambivalência do apoio norte-americano e à determinação da França de manter um *status* de Grande Potência⁶¹⁷”. Nem todos compartilham essa visão. Para o ex-Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, não valeria a pena investir capital diplomático brasileiro em um objetivo que, além de improvável, obrigaria o País a adotar posições difíceis, implicando, muitas vezes, desgaste diplomático⁶¹⁸. Outros sustentam que, para um país como o Brasil, de porte médio e sem excedentes de poder, caberia defender o multilateralismo e amparar-se no direito internacional como anteparo contra o poder em estado bruto. Ou, nas palavras de Fonseca Jr., interessaria a existência de uma “alternativa de comportamento para os Estados, diferente da realista pura⁶¹⁹”.

O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reafirmou o interesse do Brasil na ampliação do Conselho de Segurança na cerimônia de abertura da II Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul - IBAS, em 2007⁶²⁰. Nas palavras do Presidente Lula: “Juntamos nossas vozes em defesa da reforma das Nações Unidas, que precisa refletir a realidade atual, sob pena de se desacreditar. A ampliação do número de membros permanentes do Conselho de Segurança tornou-se um dos imperativos da nova correlação de forças. O tema já foi longamente debatido. Agora

⁶¹⁶ *Complete Works of Rui Barbosa*, Tomo II, Vol. XXXIV. Edited (in French) in 1907 by W. P. Van Stochum et Fils, The Hague and re-edited in Rio de Janeiro in 1966.

⁶¹⁷ Seixas Corrêa, Luiz Felipe. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

⁶¹⁸ Entrevista.

⁶¹⁹ Fonseca Jr., *op. cit.*, p. 84.

⁶²⁰ Joanesburgo, África do Sul, 17/10/2007.

chegou a hora de tomar decisões⁶²¹”. Para o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim:

Tal como existe hoje, o Conselho é incapaz de articular uma visão equilibrada e inclusiva da ordem internacional, que reflita de forma satisfatória as percepções do mundo em desenvolvimento⁶²².

Em sua avaliação final como Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, o Embaixador Celso Amorim afirma que as tensões entre o multilateralismo da ONU e o que chama de “desequilíbrio unipolar” teriam posto fim a um período de “unipolaridade consentida” que marcara o início da década de 90. Segundo o Embaixador Amorim, talvez estivesse se iniciando, naquele final de década, uma fase de “unipolaridade imposta”. Avalia Amorim interessar a um país com as características do Brasil um contexto multipolar, seja pelo potencial estabilizador do cenário internacional que tal configuração ofereceria, seja pelas oportunidades de atuação diplomática mais diversificada que abriria para o Brasil.

⁶²¹ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul - Ibas. Joanesburgo, África do Sul, 17/10/2007. Disponível na página www.mre.gov.br.

⁶²² Palestra proferida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Rio de Janeiro, 05/11/2007, disponível na página www.mre.gov.br.

Conclusão

“Quando Estados decidem utilizar a força, não em auto-defesa, mas para lidar com ameaças mais amplas à paz e à segurança internacional, não há substituto para a legitimidade que só o Conselho de Segurança das Nações Unidas pode oferecer.”

*Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas
8 de fevereiro de 2003⁶²³.*

As duas guerras contra o Iraque – em 1991 e em 2003 – são casos exemplares de diferentes atitudes em relação ao multilateralismo e às Nações Unidas. No primeiro caso, a invasão do Kuwait foi unanimemente condenada pela comunidade internacional, e o Conselho de Segurança aprovou o uso da força por uma coalizão liderada pelos Estados Unidos. A ação militar contava com mandato das Nações Unidas e sua legitimidade jamais foi questionada. Em 2003, não houve acordo no Conselho de Segurança e os Estados Unidos optaram por

⁶²³ Em discurso pronunciado no *William and Mary College*, em Williamsburg, Virginia, disponível na página www.cnn.com/transcripts.

agir unilateralmente⁶²⁴. A intervenção armada norte-americana evidenciou os limites da moldura multilateral, mas serviu também para ilustrar a fragilidade de soluções baseadas exclusivamente no poder militar.

A alternativa oferecida pelos painéis para o tratamento da questão iraquiana após os bombardeios de dezembro de 1998 constituía, como se procurou demonstrar aqui, uma opção viável de um ponto de vista técnico, ou seja, de uma perspectiva de desarmamento. Os “relatórios Amorim” sustentavam que a presença de inspetores das Nações Unidas em território iraquiano constituía a maneira mais efetiva de assegurar o completo e permanente desarmamento do Iraque. Para lograr a cooperação iraquiana, acenavam com um mecanismo de inspeções reformulado, acompanhado de uma versão flexibilizada do regime de sanções e de aperfeiçoamentos no programa humanitário.

Oito anos de inspeções das Nações Unidas permitiam assegurar, como concluiu o painel, que a quase totalidade das armas de destruição em massa iraquianas haviam sido eliminadas, e seus programas de produção, desmantelados⁶²⁵. As conclusões dos painéis começaram a provar-se verdadeiras quatro anos depois, com o testemunho ao Senado do ex-inspetor da UNSCOM e chefe do esforço norte-americano para encontrar armas proscritas no Iraque, David Kay. As afirmações de Kay foram, como se sabe, comprovadas pelo relatório do grupo de inspetores norte-americanos, o *Iraq Survey Group*.

Longe de constituir um exercício de caráter meramente acadêmico ou político destinado a manter a atividade do Conselho em relação ao Iraque enquanto os ânimos se acalmavam depois da operação Raposa do Deserto, o painel provou-se um fiel testemunho das atividades de inspeção realizadas pelas Nações Unidas e pelo grupo AIEA no Iraque durante quase uma década. A participação de figuras-chave da UNSCOM, entre os quais o norte-americano Charles Duelfer, Vice-Diretor-Executivo da Comissão durante sete anos, assegurava depoimentos de indivíduos com experiência

⁶²⁴ O governo norte-americano reuniu uma “coalition of the willing” (termo utilizado, a partir dos anos 90, para referir-se a operações militares não autorizadas pelo Conselho de Segurança). No caso do Iraque, embora oficialmente a coalizão reunisse cinquenta países, apenas quatro (Reino Unido, Austrália, Polônia e Dinamarca) contribuíram com tropas na fase inicial do conflito. Depois que foram iniciados os esforços de reconstrução, 27 países enviaram contingentes militares, entre os quais Honduras, El Salvador e Nicarágua.

⁶²⁵ S/1999/356, parágrafo 25, p.12.

no terreno e conhecimento em primeira mão dos programas de armamentos iraquianos. Não há como questionar a coerência técnica do relatório, adotado por consenso, e tampouco sua principal conclusão: o Iraque não mais possuía armas de destruição em massa em quantidades relevantes.

O mesmo se pode dizer do relatório do painel humanitário que, na avaliação do então Coordenador Humanitário das Nações Unidas no Iraque, Hans Von Sponeck, enviava uma clara mensagem política, principalmente ao Conselho de Segurança, mas também ao Governo do Iraque: as pessoas estão sofrendo; algo tem de ser feito⁶²⁶. O painel chegara às suas conclusões com base em informações fornecidas por dez agências diferentes do sistema ONU, além de entidades como a Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho. Todos convergiam quanto aos contornos dramáticos da crise humanitária iraquiana.

O relatório do painel sobre prisioneiros de guerra/propriedades kuwaitianas também pode ser considerado sólido, pois tomou como base informações fornecidas pelas únicas entidades com conhecimento direto do tema: a Cruz Vermelha e a Comissão Tripartite.

O último movimento da operação Raposa do Deserto foi a ação militar norte-americana de 2003. Durante quatro anos, entre dezembro de 1998 e o início de 2003, o Conselho de Segurança não conseguiu reconstituir uma política para o Iraque. A resolução 1284 (1999), considerada, por seus próprios idealizadores – os britânicos – documento excessivamente complexo, não se mostrou politicamente viável. O silencioso embate entre o desafiador e isolado Saddam Hussein e uma Administração norte-americana cada vez mais ousada e confiante, que buscava, em suas palavras, “promover a liberdade no Oriente Médio”, acabou levando a uma “guerra estúpida”, segundo o então candidato à Presidência dos Estados Unidos, Barack Hussein Obama⁶²⁷.

Em discurso pronunciado em 2/10/2002, em evento público, em Chicago, contra a guerra do Iraque, o Senador estadual de Illinois desafiou o Presidente George W. Bush: “Está procurando uma briga, Presidente Bush?”. E alertou: “Invadir o Iraque sem um motivo claro e sem apoio internacional só servirá para acender as chamas do Oriente Médio e encorajar os piores, ao invés

⁶²⁶ Von Sponeck, *op. cit.*, p.105.

⁶²⁷ Ver “Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy United States Chamber of Commerce”, disponível na página www.whitehouse.org.

dos melhores impulsos do mundo árabe, facilitando o recrutamento de novos integrantes da Al Qaeda⁶²⁸”. A conclusão de Obama é sombria: a guerra no Iraque é um sacrifício em vão, a ser pago com sangue norte-americano.

A saga iraquiana teve início com uma “guerra de libertação” de um Estado membro da ONU e terminou com uma “guerra de escolha” contra outro Estado membro das Nações Unidas. Se o primeiro caso é considerado modelo clássico para a atuação do Conselho de Segurança, a ação unilateral de 2003 poderia de ser vista como a nêmesis da segurança coletiva. Essa realidade não retira do Conselho de Segurança a capacidade única de oferecer legitimidade internacional para o uso da força pelos Estados. Tampouco diminui o valor intrínseco de uma organização política universal de caráter democrático como as Nações Unidas.

⁶²⁸ A íntegra pode ser encontrada em www.barackobamaspeeches.com.

Bibliografia

a) Artigos, livros e periódicos

ALBRIGHT, David, GAY, Corey e HAMZA, Khidhir. *Development of the Al-Tuwaitha Site: What if the public or the AIEA had Overhead Imagery?* Institute for Science and International Security (ISIS). 1999. Disponível em www.isis-online.org (acessado em 11/5/2007).

ALBRIGHT, Madeleine K. *Madam Secretary. A memoir*. Nova York: Miramax Books. 2003.

ALBRIGHT, Madeleine K. "Bridges, bombs or bluster?" In *Foreign Affairs*, v. 82, n.5, pp. 3-18, Nova York, 2003.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon. *Relações internacionais contemporâneas: a ordem mundial depois da guerra Fria*. Petrópolis: Vozes, 2005.

ALLAWI, Ali A. *The occupation of Iraq. Winning the war, losing the peace*. London: Yale University Press. 2007.

ANDERSON, Liam e STANFIELD, Gareth. *The future of Iraq. Dictatorship, Democracy or Division?* Nova York: Palgrave Mcmillan. 2004.

ARIAS, Inocencio. *Confesiones de un Diplomático. Del 11-S al 11-M.* Madrid: Editorial Planeta, 2006.

ARNOVE Anthony e outros. *Iraq under siege. The deadly impact of sanctions and war.* 2. ed. Cambridge: South End Press. 2002.

BAKER III, James A. e outros. *The Iraq. Study group report. The way forward. A new approach.* Nova York: Vintage Books, 2006.

_____. *“Work hard, Study... and keep out of politics”.* Nova York: G. P Putnam’s Sons. 2006.

_____. *The politics of diplomacy. Revolution, war and peace, 1989-1992.* Nova York: G. P Putnam’s Sons. 1995.

BEDJAOUI, Mohammed. *The New World Order and the Security Council: testing the legality of its acts.* Boston: Martinus Nijhoff, 1994.

BESCHLOSS, Michael R., TALBOTT, Strobe. *At the Highest Levels. The inside history of the cold war.* Boston: Back Bay Books. 1993.

BHUTA, Nehal. *A Global State of Exception? The United States and World Order.* in *Constellations*, v.10, n. 3, pp. 371-391, Oxford, 2003.

BIDDLE, Stephen. *Seeing Baghdad, Thinking Saigon.* in *Foreign Affairs* v.85, n.2, pp. 2-14, Nova York, 2006.

BOONE P. e outros. *Sanctions against Iraq: costs of failure.* Brooklyn, NY: Center for Economic and Social Rights.

BLIX, Hans. *Disarming Iraq.* Nova York: Random House. 2004.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *Second Chance. Three Presidents and the crisis of American superpower.* Nova York: Basic Books. 2007.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A study of Order in World Politics*. 2 ed. Nova York: Columbia University Press. 1977.

BULLOCH, John e MORRIS Harvey. *Saddam's War*. Boston: Faber and Faber. 1991.

BUSH, George, SCOWCROFT Brent. *A world transformed*. Nova York: Alfred A. Knopf. 1998.

BUTLER, Richard. *The Greatest Threat – Iraq, weapons of mass destruction, and the crisis of global security*. Nova York: Perseus Book Group. 2000.

BYMAN, Daniel L., POLLACK, Kenneth M. *Things FALL apart*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. 2007.

BYMAN, Daniel. *A farewell to arms inspections*. in *Foreign Affairs*, v. 79, n.1, pp. 119-132, Nova York, 2000.

CATHERWOOD, Christopher. *Churchill's folly. How Winston Churchill created modern Iraq*. Nova York: Carrol and Graff Publishers. 2004.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CHESTERMAN, Simon. *Secretary or General. The UN Secretary-General in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.

CIRINCIONE, Joseph (org.). *Repairing the Regime – preventing the spread of weapons of mass destruction*. Nova York/London: Routledge. 2000.

CLARK, Ian e NEUMANN Iver B. *Classical Theories of International Relations*. Cambridge: Macmillan Press Ltd. 1996.

CLAUDE, Inis L. Jr. *Sword into Plowshares*. 3. ed. Nova York: Random House. 1964.

CLINTON, Bill. *My life. Volume II: the presidential years*. Nova York: First Vintage Books Edition. 2005.

COCKBURN, Andrew e COCKBURN, Patrick. *Out of the Ashes. The Resurrection of Saddam Hussein*. Nova York: Harper Collins Publishers. 1999.

COLE, Leonard A. *The Eleventh Plague*. Nova York: W. H. Freeman and Company. 1997.

CORDESMAN, Anthony H. e HASIM, Ahmed S. *Iraq. Sanctions and beyond*. Boulder: Westview Press. 1997.

CRUCÉ, Emeric. *Le Nouveau Cynée, ou discours d'État représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et liberté de commerce par tout le monde*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2004.

CURTISS, Richard. "Who Caused the War in the Gulf? Five Versions of History". In: *Washington Report of Middle East Affairs*. p. 10. Março, 1991.

DEMEYERE, Bruno. *The proliferation of International Nuclear Law's Actors: resolution 1540 and the Security Council's Fight Against Weapons of Mass Destructions Falling into Terrorists' Hands*. In *Nuclear Law Bulletin*, n. 35, 2005.

DENAUD, Patrick. *Iraque: a guerra permanente. Entrevistas com Tarek Aziz*. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora. 2003.

DIAMOND, Larry. *What went wrong in Iraq, in Foreign Affairs*. September/October 2004. Volume 83, number 5.

DODGE, Toby. *Inventing Iraq*. Nova York: Columbia University Press. 2003.

DRUMHELLER, Tyler, MONAGHAN, Elaine. *On the brink*. : Carroll & Graf, 200?.

DUBOIS, Pierre. *Recovery of Holy Land*. Nova York: Columbia University Press, 1955.

DUEFLER, Charles. *Comprehensive report of the Special Adviser of the Director of Central Intelligence on Iraqi weapons of mass destruction, de 30/9/2004*, Disponível em http://www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd_2004 (acessado em 20/10/2007).

_____. *Addendums to the Comprehensive report of the Special Adviser of the Director of Central Intelligence on Iraqi weapons of mass destruction, de março de 2005*. Disponível em http://www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd_2004 (acessado em 21/10/2007).

_____. *Hide and seek: The Search for Truth in Iraq*. Nova York: Publicaffairs Books, 2009.

FALK, Richard A. *The costs of war. International law, the UN and world order after Iraq*. Nova York: Routledge, 2008.

FARES, Seme Taleb. *O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque*. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

FAWN, Rick e HINNEBUSCH, Raymond. *The Iraq war. Causes and consequences*. Boulder: Lynne Rienner, 2006.

FEITH, Douglas J. *War and decision. Inside the Pentagon at the dawn of the war on terrorism*. Nova York: HarperCollins, 2008.

FONSECA JUNIOR, Gelson. *A Legitimidade e outras questões Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Guerra, 1998.

_____. (org). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU. 1998-1999*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2002.

_____. *O interesse e a regra. Ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FREDERKING, Brian. *The United States and the Security Council: Collective Security since the Cold War*. Londres: Routledge, 2007.

FREEDMAN, Lawrence, KARSH, Efraim. *The Gulf Conflict. Diplomacy and War in the New Order*. Nova Jersey: Princeton University Press. 1993.

FROMKIN, David. *A Peace to End All Peace: the Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East*. Nova York: Henry Holt and Company, LLC, 1989.

GADDIS, John Lewis. *Strategies of Containment*. Nova York: Oxford University Press, 1982.

GALBRAITH, Peter W. *The End of Iraq. How incompetence created a war without end*. Nova York: Simon & Schuster. 2006.

GAUSE III, F. Gregory. *Getting it backward on Iraq*. in *Foreign Affairs*, v.78, n.3, pp.54-67, Nova York, 1999.

GLENNON, Michael. “ Why the Security Council Failed ”. In *Foreign Affairs*, Nova York, v. 79, n.3, 2003.

GROTIUS, Hugo. *De jure belli et pacis*. II artigo 4, 406.

GHAREKHAN, Chinmaya R. *The Horseshoe Table*. Delhi: Dorling Kinderley. 2006.

GORDON, Michael R., TRAINOR Bernard E. *The General's war*. Boston: Little, Brown and Company. 1995.

HALPER, Stephan e HALPER, Jonathan. *America alone – the neo-conservatives and the global order*. Cambridge: Cambridge University. 2004.

HAMZA, Khidhir. *Saddam's Bombmaker*. Nova York: Scribner. 2000.

HARRISON, Mark. “The Economics of World War II: an Overview,” in Mark Harrison, (ed.). *The Economics of World War II: Six Great Powers*

in International Comparison. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

HEMLEBEN, Sylvester J. *Plan for World Peace through Six Centuries*. Chicago: University of Chicago Press, 1943.

HINSLEY, F. H. *Power and the pursuit of peace*. Cambridge: Cambridge University Press. 1963.

HIRO, Dilip. *Iraq. In the eye of the storm*. Nova York: Thunder's Mouth Press/Nation Books. 2002.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Nova York: Penguin Classics, 1982.

HOLSTI, Kalevi J. *Peace and war: armed conflicts and international order, 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

HOOPE, Townsend, BRINLEY Douglas. *FDR and the creation of the U.N.* New Haven: Yale University Press. 1997.

HOWARD, Michael, ANDREOPOULOS, George J. e SHULMAN, Mark (editores). *The laws of war. Constraints on warfare in the western world*. Nova York: Yale University. 1994.

HURD, Ian. *After anarchy, legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

ISIKOFF, Michael, CORN, David. *Hubris. The inside story of spin, scandal, and the selling of the Iraq War*. Nova York: Crown Publishers. 2006.

JENTLESON, Bruce W. *With Friends Like These. Reagan, Bush and Saddam. 1982-1990*. Nova York: W.W. Norton and Company. 1994.

JERVIS, Robert. "Security regimes", in *International Organizations*, vol. 36, n.2 (primavera, 1982), pp.357-378.

KANT, Immanuel. *Perpetual peace and other essays*. Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc. 1983.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*. Nova York: Random House. 2006.

KESSLER, Glenn. *The confidante. Condoleezza Rice and the creation of the Bush legacy*. Nova York: St. Martin's Press. 2007.

KHADDURI, Majid e GHAREEB, Edmund. Oxford: Oxford University Press. 1997.

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

KRASNO, Jean E. e SUTTERLIN James S. *The United Nations and Iraq*. London: Praeger Publishers. 2003.

KRATOCHWIL, Friedrich e MANSFIELD Edward D. *International Organization and Global Governance*. 2. ed. Nova York: Pearson Longman, 2006.

KRAUTHAMMER, Charles. *The unipolar moment*. In *Foreign Affairs*, v.70. n.1, Winter 1990/1991, p. 23-33.

KUPCHAN, Charles e KUPCHAN, Clifford. "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe" in *International Security*, vol. 16, n. 1 (summer 1991).

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem Hegemonia e Transgressão – a resolução 687 (1991) do CSNU, a UNSCOM e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição de massa*. Brasília. 1995. Tese do XXXI CAE.

LOPES, Dawisson Belém. "A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006)." In *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.50, n.1, pp. 47-65. 2006.
Council 1980-2005. Nova York: Oxford University Press. 2006.

MATTAR, Fuad. *Saddam Hussein: the man, the cause and the future*. London: Third World Centre, 1981.

MATTHEWS, Ken. *The Gulf conflict and International Relations*. London: Routledge. 1993.

MAYNES, Charles William, WILLIAMNSON, Richard S. *U.S. Foreign Policy and the United Nations*. Nova York: Norton and Company, 1996.

McNAMARA, Robert S., BLIGHT, James G. *Wilson's ghost*. Nova York: Public Affairs. 2001.

MEISLER, Stanley. *Kofi Annan. A man of peace in a world of war*. Hoboken: John Wiley and Sons. 2007.

_____. *United Nations. The first fifty years*. Nova York: The Atlantic Monthly Press. 1995.

MILLER, Judith. ENGELBERG, Stephen e BROAD William. *Germs – biological weapons and America's secret war*. Nova York: Simon & Schuster. 2001.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations – the struggle for power and peace*. 6 ed. New York: Alfred Knopf, 1985.

MUELLER, John e MUELLER, Karl. *Sanctions of Mass Destruction*. In *Foreign Affairs*, v. 78, n. 3, pp. 43-53, Nova York, 1999.

MUELLER, Karl e outros. *Striking first. Preemptive and Preventive Attack in U.S. National Security*. Santa Monica: Rand Corporation. 2006.

MUÑOZ, Heraldo. *A solitary war: a diplomat's chronicle of the Iraq war and its lessons*. Golden: Fulcrum, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. *The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict, 1990-1996*. Nova York: Department of Public Information, United Nations. 1996.

NAHES, Ánuar. *As Reparações da Guerra do Golfo e suas implicações para o Brasil: A Comissão de Compensação das Nações Unidas*. Brasília. 2003. Tese do XLIV CAE.

NASR, Vali e outros. *Who wins in Iraq*. in *Foreign Policy*, pp.38-51, Washington, março/abril 2007.

NORTHEGE, F. S. *The League of Nations, its life and times, 1920-1946*. Leicester: Leicester University Press, 1988.

NYE JR., Joseph S. e SMITH, Roger K. (ed). *After the Storm. Lessons from the Gulf War*. Nova York: Madison Books. 1992.

PATRICK, Stewart e FORMAN, Shepard (ed). *Multilateralism and U.S. Foreign Policy*. Boulder: Lynne Rienner, 2002.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG, 1998.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PHYTHIAN, Mark. *Arming Iraq*. Boston: Northeastern University Press. 1997.

PILLAR, Paul R. *Intelligence, policy and the War of Iraq in Foreign Affairs*. March/April 2006. Vol. 85, n. 2.

POLK, William R. *Understanding Iraq*. Nova York: Harper Perennial. 2005.

POLLACK Kenneth M. *The threatening storm*. Nova York: Random House. 2002.

POLLACK, Kenneth M e outros. *A Switch in Time – a New Strategy for America in Iraq*. Washington: Brookings Institution, 2006.

PREUSS, Ulrich K. *The Iraq War: Critical Reflections from "Old Europe"*. in *Constellations*, v.10, n.3, pp.339-347, Oxford, 2003.

PRICE, Richard M., ZACHER, Mark W. (Coord.). *The United Nations and Global Security*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2004.

RAYBURN, Joel. *The last exit from Iraq*. in *Foreign Affairs*, v. 84, n.2, pp. 29-41, Nova York, 2006.

RICKS, Thomas E. *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq*. Nova York: The Penguin Press. 2006.

RITTER, Scott. *End Game. Solving the Iraq Problem – Once and for all*. Nova York: Simon & Schuster. 1999.

_____ *Iraq Confidential*. Nova York: Nation Books. 2005.

ROBERTS, Adam, KINGSBURY Benedict (ed). *United Nations, Divided world*. 2. Ed. Oxford: Clarendon Press. 1994.

RODRIGUES, Thiago e MELO ROMÃO, Wagner de (org). *A ONU no século XXI: perspectivas*. São Paulo: Desatino, 2006.

ROSAS, Maria Cristina. *Irak: cinco años despues*. México D.F.: Universidad Autonoma de México. 2008.

ROSECRANCE, Richard. *The rise of the virtual state – wealth and power in the coming century*. Nova York: Perseus Books. 1999.

ROSENAU, James N. *Governance without Government: Order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

ROSS, Carne. *Independent Diplomat. Dispatches from a Unaccountable Elite*. Ithaca: Cornell University Press. 2007.

ROTHKOPF, David. *Running the world*. Nova York: Public Affairs. 2005.

ROUX, Georges. *Ancient Iraq*. 3 ed. London: Penguin Books. 1992.

RUGGIE, John Gerard. *Constructing the world polity. Essays on International Institutionalization*. London: Routledge. 1998.

_____. *Winning the Peace. America and the world order in the new era*. Nova York: Columbia University Press. 1996.

_____. (ed) *Multilateralism Matters. The theory and praxis of an institutional form*. Nova York: Columbia University Press. 1993.

SAID, Edward W. *From Oslo to Iraq. And the Road Map. Essays*. Nova York: Pantheon Books. 2004.

SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Brasília: UnB-IPRI-Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. “O Brasil e as nações Unidas”. In GUILHON ALBUQUERQUE, José A. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): prioridades atores e políticas*. São Paulo: Annablume/NUPRI-USP, 2000. P. 215-248.

SCHLESINGER, Stephen. *Act of Creation. The founding of the United Nations*. Boulder: Westview Press. 2003.

SCHWELLER, Randall L. *The problem of international order revisited*. in *International Security*, vol. 26, n. 1, pp.161-186, Cambridge, 2001.

SCIOLINO, Eliane. *The Outlaw State: Saddam Hussein's Quest for Power and the Gulf Crisis*. Nova York: John Wiley and sons, 1991.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

SHAWCROSS, William. *Allies. Why the west had to remove Saddam*. Nova York: Public Affairs. 2004.

_____. *Deliver Us from Evil: Peacekeepers, Warlords and a World of Endless Conflict*. Nova York: Simon and Schuster, 2001.

SHAWN, Eric. *The U. N. Exposed*. Nova York: Penguin Group. 2006.

SIMMONS, Geoff. *Iraq. From Sumer to Saddam*. 2. ed. Nova York. St. Martin's Press. 1996.

SPONECK H. C. Von. *A different kind of war: The UN sanctions regime in Iraq*. Nova York: Berghahn Books. 2006.

STANSFILED, Gareth. *Iraq*. Cambridge: Polity Press. 2007.

STEINBRUNNER, John D. *Principles of global security*. Washington: Brookings Institution Press. 2000.

TANNENWALD, Nina. "Debates over weapons of mass destruction", in Price, Richard and Zacher, Mark (eds.). *The United Nations and Global Security*. Palgrave, 2004. Pp.3-20.

TARZI, Amin. *Contradictions in US policy on Iraq and its consequences*. in *Middle East Review of International Affairs*, v. 4, n. 1, Herzliya, 2000.

TEICHER, Howard e TEICHER, Gayle Radley. *Twin Pillars to Desert Storm*. Nova York: William Morrow and Company. 1993.

TEIXEIRA, Pascal. *The Security Council at the Dawn of Twentieth-first Century*. Genève: UNIDIR. 2003.

TENET, George. *At the center of the storm. My years at the CIA*. Nova York: Harper Collins Publishers. 2007.

THAROOR., Sashi. "Why America still needs the United Nations". In *Foreign Affairs*, Nova York, v.82, n.5, 2003.

TRAUB, James. *The best intentions. Kofi Anan and the UN in the era of American World Power*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux. 2006.

TREVAN, Tim. *Saddam's Secrets: The Hunt for Iraq's Hidden Weapons*. London: HarperCollins Publishers. 1999.

TRIPP, Charles. *A history of Iraq*. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

TUCK, Richard. *The rights of war and peace*. Oxford: Oxford University Press. 1999.

URQUHART, Brian. "How not to fight a dictator". In *New York Review of Books*, volume 46, number 8, maio 1999, versão digital.

WALZER, Michael. *Just and Unjust wars. A moral Argument with historical Illustrations*. 4 ed. Nova York: Basic Books. 1977/10 December 2007.

WEBER, Max. "Política Como Vocação" em *Ciência e Política: Duas Vocações*. 12. ed. São Paulo: Cultrix, 2004

WEISS, Thomas G., FORSYTHE, David P. e COATE, Roger A. *The United Nations and Changing World Politics*. 3. ed. Boulder: Westview Press. 2001.

WELLER, M. (ed). *Iraq and Kuwait: the hostilities and their aftermath*. Cambridge: Grotius Publications Limited. 1993.

WOODWARD, Bob. *State of Denial. Bush at war, Part III*. Nova York: Simon and Schuster. 2006.

_____, *Bush at war*. Nova York: Simon & Schuster. 2002.

_____, *Plan of attack*. Nova York: Simon & Schuster. 2004.

_____, *The war within*. Nova York: Simon & Schuster 2008.

WRIGHT, Lawrence. *The looming tower. Al-quaeda and the road to 9/11*. Nova York: Vintage Books. 2006.

ZALUAR, Achilles. *A não proliferação nuclear e o Conselho de Segurança*. Washington. 2006. Tese do L CAE.

b) Referências eletrônicas

Documentos e declarações oficiais do Governo brasileiro podem ser encontrados em www.mre.gov.br.

Os textos de resoluções do Conselho de Segurança, os relatórios dos painéis e outros documentos das Nações Unidas estão disponíveis na página www.un.org.

A íntegra das declarações oficiais do Governo norte-americano citadas neste trabalho podem ser encontradas nas páginas da Casa Branca www.whitehouse.gov ou do Departamento de Estado www.state.gov.

Para notícias veiculadas pela imprensa escrita: www.nytimes.com;
www.washingtonpost.com,
www.time.com, www.cnn.com

Outras páginas consultadas:

www.globalsecurity.org
www.yale.edu
www.everthing2.com
www.millercenter.org
www.c-span.org
www.margarettacher.org
www.thelancet.com
www.greenleft.org.au
www.coat.mcs.ca
www.casi.org.uk
www.bushlibrary.tamu.edu
www.eia.doe.gov
www.nybooks.org
www.pbs.org
www.youtube.org

www.fas.org
www.parliament.uk
www.number10.gov.uk
www.freerepublic.com
www.unicef.org
www.wsws.org
www.newamericancentury.org
www.thenation.org
www.worldviews.org
www.clinton.senate.org
www.opcw.org
www.ambafrance-uk.org
www.barackobama.org
www.desenvolvimento.gov.br

c) Entrevistas

Entrevista com o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim – Brasília, 21/12/2007.
Entrevista com o Embaixador Luiz Felipe Lampreia – Rio de Janeiro, 20/12/2007.
Entrevista com o Embaixador Gelson Fonseca Jr. – Rio de Janeiro, 20/12/2007.
Entrevista com o Embaixador Oswaldo Portella – por e-mail, em 15/08/2008.
Entrevista com o embaixador José Maurício Bustani – por e-mail, 24/02/2009.
Entrevista com o Embaixador Antonio Patriota – Washington, 11/12/2007.
Entrevista com o Embaixador Jeremy Greenstock – por escrito, em 2/11/2007.
Entrevista com o Conselheiro Leonardo Gorgulho – por e-mail, em 29/01/2009.
Entrevista com Carne Ross, da “*Independent Diplomat*” – por e-mail, em 2/8/2009.

d) Documentos Oficiais do Ministério das Relações Exteriores

Circulares telegráficas 42.788, de 15/2/2002 e 71.197, de 3/2/2009.

Telegramas 591/1999, 595/1999, 1510/1999, 2305/2002, 2382/2002, 2404/2002, todos de Delbrasonu.





ANEXOS





D) Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

RESOLUTION 678 (1990) of 29 November 1990

The Security Council,

Recalling and reaffirming its resolutions 660 (1990) of 2 August 1990, 661 (1990) of 6 August 1990, 662 (1990) of 9 August 1990, 664 (1990) of 18 August 1990, 665 (1990) of 25 August 1990, 666 (1990) of 13 September 1990, 667 (1990) of 16 September 1990, 669 (1990) of 24 September 1990, 670 (1990) of 25 September 1990, 674 (1990) of 29 October 1990 and 677 (1990) of 28 November 1990,

Noting that, despite all efforts by the United Nations, Iraq refuses to comply with its obligation to implement resolution 660 (1990) and the above-mentioned subsequent relevant resolutions, in flagrant contempt of the Security Council,

Mindful of its duties and responsibilities under the Charter of the United Nations for the maintenance and preservation of international peace and security,

Determined to secure full compliance with its decisions,

Acting under Chapter VII of the Charter,

1. *Demands* that Iraq comply fully with resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions, and decides, while maintaining all its decisions, to allow Iraq one final opportunity, as a pause of goodwill, to do so;

2. *Authorizes* Member States co-operating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements, as set forth in paragraph 1 above, the above-mentioned resolutions, to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area;

3. *Requests* all States to provide appropriate support for the actions undertaken in pursuance of paragraph 2 above;

4. *Requests* the States concerned to keep the Security Council regularly informed on the progress of actions undertaken pursuant to paragraphs 2 and 3 above;

5. *Decides* to remain seized of the matter.

*Adopted at the 2963rd meeting by
12 votes to 2 (Cuba and Yemen),
with 1 abstention (China).*

from daccessdds.un.org

RESOLUTION 687 (1991)
Adopted by the Security Council at its 2981st meeting,
on 3 April 1991

The Security Council,

Recalling its resolutions 660 (1990) of 2 August 1990, 661 (1990) of 6 August 1990, 662 (1990) of 9 August 1990, 664 (1990) of 18 August 1990, 665 (1990) of 25 August 1990, 666 (1990) of 13 September 1990, 667 (1990) of 16 September 1990, 669 (1990) of 24 September 1990, 670 (1990) of 25 September 1990, 674 (1990) of 29 October 1990, 677 (1990) of 28 November 1990, 678 (1990) of 29 November 1990 and 686 (1991) of 2 March 1991,

Welcoming the restoration to Kuwait of its sovereignty, independence and territorial integrity and the return of its legitimate Government,

Affirming the commitment of all Member States to the sovereignty, territorial integrity and political independence of Kuwait and Iraq, and noting the intention expressed by the Member States cooperating with Kuwait under paragraph 2 of resolution 678 (1990) to bring their military presence in Iraq to an end as soon as possible consistent with paragraph 8 of resolution 686 (1991),

Reaffirming the need to be assured of Iraq's peaceful intentions in the light of its unlawful invasion and occupation of Kuwait,

Taking note of the letter sent by the Minister for Foreign Affairs of Iraq on 27 February 1991 and those sent pursuant to resolution 686 (1991),

Noting that Iraq and Kuwait, as independent sovereign States, signed at Baghdad on 4 October 1963 "Agreed Minutes Between the State of Kuwait and the Republic of Iraq Regarding the Restoration of Friendly Relations, Recognition and Related Matters", thereby recognizing formally the boundary between Iraq and Kuwait and the allocation of islands, which were registered with the United Nations in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations and in which Iraq recognized the independence and complete sovereignty of the State of Kuwait within its borders as specified and accepted in the letter of the Prime Minister of Iraq dated 21 July 1932, and as accepted by the Ruler of Kuwait in his letter dated 10 August 1932,

Conscious of the need for demarcation of the said boundary,

Conscious also of the statements by Iraq threatening to use weapons in violation of its obligations under the Geneva Protocol for the Prohibition of

the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, signed at Geneva on 17 June 1925, and of its prior use of chemical weapons and affirming that grave consequences would follow any further use by Iraq of such weapons,

Recalling that Iraq has subscribed to the Declaration adopted by all States participating in the Conference of States Parties to the 1925 Geneva Protocol and Other Interested States, held in Paris from 7 to 11 January 1989, establishing the objective of universal elimination of chemical and biological weapons,

Recalling also that Iraq has signed the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, of 10 April 1972,

Noting the importance of Iraq ratifying this Convention,

Noting moreover the importance of all States adhering to this Convention and encouraging its forthcoming Review Conference to reinforce the authority, efficiency and universal scope of the convention,

Stressing the importance of an early conclusion by the Conference on Disarmament of its work on a Convention on the Universal Prohibition of Chemical Weapons and of universal adherence thereto,

Aware of the use by Iraq of ballistic missiles in unprovoked attacks and therefore of the need to take specific measures in regard to such missiles located in Iraq,

Concerned by the reports in the hands of Member States that Iraq has attempted to acquire materials for a nuclear-weapons programme contrary to its obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1 July 1968,

Recalling the objective of the establishment of a nuclear-weapons-free zone in the region of the Middle East,

Conscious of the threat that all weapons of mass destruction pose to peace and security in the area and of the need to work towards the establishment in the Middle East of a zone free of such weapons,

Conscious also of the objective of achieving balanced and comprehensive control of armaments in the region,

Conscious further of the importance of achieving the objectives noted above using all available means, including a dialogue among the States of the region,

Noting that resolution 686 (1991) marked the lifting of the measures imposed by resolution 661 (1990) in so far as they applied to Kuwait,

Noting that despite the progress being made in fulfilling the obligations of resolution 686 (1991), many Kuwaiti and third country nationals are still not accounted for and property remains unreturned,

Recalling the International Convention against the Taking of Hostages, opened for signature at New York on 18 December 1979, which categorizes all acts of taking hostages as manifestations of international terrorism,

Deploring threats made by Iraq during the recent conflict to make use of terrorism against targets outside Iraq and the taking of hostages by Iraq,

Taking note with grave concern of the reports of the Secretary-General of 20 March 1991 and 28 March 1991, and conscious of the necessity to meet urgently the humanitarian needs in Kuwait and Iraq,

Bearing in mind its objective of restoring international peace and security in the area as set out in recent resolutions of the Security Council,

Conscious of the need to take the following measures acting under Chapter VII of the Charter,

1. Affirms all thirteen resolutions noted above, except as expressly changed below to achieve the goals of this resolution, including a formal cease-fire;

A

2. Demands that Iraq and Kuwait respect the inviolability of the international boundary and the allocation of islands set out in the “Agreed Minutes Between the State of Kuwait and the Republic of Iraq Regarding the Restoration of Friendly Relations, Recognition and Related Matters”, signed by them in the exercise of their sovereignty at Baghdad on 4 October 1963 and registered with the United Nations and published by the United Nations in document 7063, United Nations, Treaty Series, 1964;

3. Calls upon the Secretary-General to lend his assistance to make arrangements with Iraq and Kuwait to demarcate the boundary between Iraq and Kuwait, drawing on appropriate material, including the map transmitted by Security Council document S/22412 and to report back to the Security Council within one month;

4. Decides to guarantee the inviolability of the above-mentioned international boundary and to take as appropriate all necessary measures to that end in accordance with the Charter of the United Nations;

B

5. Requests the Secretary-General, after consulting with Iraq and Kuwait, to submit within three days to the Security Council for its approval a plan for the immediate deployment of a United Nations observer unit to monitor the

Khor Abdullah and a demilitarized zone, which is hereby established, extending ten kilometres into Iraq and five kilometres into Kuwait from the boundary referred to in the “Agreed Minutes Between the State of Kuwait and the Republic of Iraq Regarding the Restoration of Friendly Relations, Recognition and Related Matters” of 4 October 1963; to deter violations of the boundary through its presence in and surveillance of the demilitarized zone; to observe any hostile or potentially hostile action mounted from the territory of one State to the other; and for the Secretary-General to report regularly to the Security Council on the operations of the unit, and immediately if there are serious violations of the zone or potential threats to peace;

6. Notes that as soon as the Secretary-General notifies the Security Council of the completion of the deployment of the United Nations observer unit, the conditions will be established for the Member States cooperating with Kuwait in accordance with resolution 678 (1990) to bring their military presence in Iraq to an end consistent with resolution 686 (1991);

C

7. Invites Iraq to reaffirm unconditionally its obligations under the Geneva Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, signed at Geneva on 17 June 1925, and to ratify the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, of 10 April 1972;

8. Decides that Iraq shall unconditionally accept the destruction, removal, or rendering harmless, under international supervision, of:

(a) All chemical and biological weapons and all stocks of agents and all related subsystems and components and all research, development, support and manufacturing facilities;

(b) All ballistic missiles with a range greater than 150 kilometres and related major parts, and repair and production facilities;

9. Decides, for the implementation of paragraph 8 above, the following:

(a) Iraq shall submit to the Secretary-General, within fifteen days of the adoption of the present resolution, a declaration of the locations, amounts and types of all items specified in paragraph 8 and agree to urgent, on-site inspection as specified below;

(b) The Secretary-General, in consultation with the appropriate Governments and, where appropriate, with the Director-General of the World Health Organization, within forty-five days of the passage of the present

resolution, shall develop, and submit to the Council for approval, a plan calling for the completion of the following acts within forty-five days of such approval:

(i) The forming of a Special Commission, which shall carry out immediate on-site inspection of Iraq's biological, chemical and missile capabilities, based on Iraq's declarations and the designation of any additional locations by the Special Commission itself;

(ii) The yielding by Iraq of possession to the Special Commission for destruction, removal or rendering harmless, taking into account the requirements of public safety, of all items specified under paragraph 8 (a) above, including items at the additional locations designated by the Special Commission under paragraph 9 (b) (i) above and the destruction by Iraq, under the supervision of the Special Commission, of all its missile capabilities, including launchers, as specified under paragraph 8 (b) above;

(iii) The provision by the Special Commission of the assistance and cooperation to the Director-General of the International Atomic Energy Agency required in paragraphs 12 and 13 below;

10. Decides that Iraq shall unconditionally undertake not to use, develop, construct or acquire any of the items specified in paragraphs 8 and 9 above and requests the Secretary-General, in consultation with the Special Commission, to develop a plan for the future ongoing monitoring and verification of Iraq's compliance with this paragraph, to be submitted to the Security Council for approval within one hundred and twenty days of the passage of this resolution;

11. Invites Iraq to reaffirm unconditionally its obligations under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1 July 1968;

12. Decides that Iraq shall unconditionally agree not to acquire or develop nuclear weapons or nuclear-weapons-usable material or any subsystems or components or any research, development, support or manufacturing facilities related to the above; to submit to the Secretary-General and the Director-General of the International Atomic Energy Agency within fifteen days of the adoption of the present resolution a declaration of the locations, amounts, and types of all items specified above; to place all of its nuclear-weapons-usable materials under the exclusive control, for custody and removal, of the International Atomic Energy Agency, with the assistance and cooperation of the Special Commission as provided for in the plan of the Secretary-General discussed in paragraph 9 (b) above; to accept, in accordance with the arrangements provided for in paragraph 13 below, urgent on-site inspection

and the destruction, removal or rendering harmless as appropriate of all items specified above; and to accept the plan discussed in paragraph 13 below for the future ongoing monitoring and verification of its compliance with these undertakings;

13. Requests the Director-General of the International Atomic Energy Agency, through the Secretary-General, with the assistance and cooperation of the Special Commission as provided for in the plan of the Secretary-General in paragraph 9 (b) above, to carry out immediate on-site inspection of Iraq's nuclear capabilities based on Iraq's declarations and the designation of any additional locations by the Special Commission; to develop a plan for submission to the Security Council within forty-five days calling for the destruction, removal, or rendering harmless as appropriate of all items listed in paragraph 12 above; to carry out the plan within forty-five days following approval by the Security Council; and to develop a plan, taking into account the rights and obligations of Iraq under the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons of 1 July 1968, for the future ongoing monitoring and verification of Iraq's compliance with paragraph 12 above, including an inventory of all nuclear material in Iraq subject to the Agency's verification and inspections to confirm that Agency safeguards cover all relevant nuclear activities in Iraq, to be submitted to the Security Council for approval within one hundred and twenty days of the passage of the present resolution;

14. Takes note that the actions to be taken by Iraq in paragraphs 8, 9, 10, 11, 12 and 13 of the present resolution represent steps towards the goal of establishing in the Middle East a zone free from weapons of mass destruction and all missiles for their delivery and the objective of a global ban on chemical weapons;

D

15. Requests the Secretary-General to report to the Security Council on the steps taken to facilitate the return of all Kuwaiti property seized by Iraq, including a list of any property that Kuwait claims has not been returned or which has not been returned intact;

E

16. Reaffirms that Iraq, without prejudice to the debts and obligations of Iraq arising prior to 2 August 1990, which will be addressed through the normal mechanisms, is liable under international law for any direct loss, damage, including environmental damage and the depletion of natural resources, or injury to foreign Governments, nationals and corporations, as a result of Iraq's unlawful invasion and occupation of Kuwait;

17. Decides that all Iraqi statements made since 2 August 1990 repudiating its foreign debt are null and void, and demands that Iraq adhere scrupulously to all of its obligations concerning servicing and repayment of its foreign debt;

18. Decides also to create a fund to pay compensation for claims that fall within paragraph 16 above and to establish a Commission that will administer the fund;

19. Directs the Secretary-General to develop and present to the Security Council for decision, no later than thirty days following the adoption of the present resolution, recommendations for the fund to meet the requirement for the payment of claims established in accordance with paragraph 18 above and for a programme to implement the decisions in paragraphs 16, 17 and 18 above, including: administration of the fund; mechanisms for determining the appropriate level of Iraq's contribution to the fund based on a percentage of the value of the exports of petroleum and petroleum products from Iraq not to exceed a figure to be suggested to the Council by the Secretary-General, taking into account the requirements of the people of Iraq, Iraq's payment capacity as assessed in conjunction with the international financial institutions taking into consideration external debt service, and the needs of the Iraqi economy; arrangements for ensuring that payments are made to the fund; the process by which funds will be allocated and claims paid; appropriate procedures for evaluating losses, listing claims and verifying their validity and resolving disputed claims in respect of Iraq's liability as specified in paragraph 16 above; and the composition of the Commission designated above;

F

20. Decides, effective immediately, that the prohibitions against the sale or supply to Iraq of commodities or products, other than medicine and health supplies, and prohibitions against financial transactions related thereto contained in resolution 661 (1990) shall not apply to foodstuffs notified to the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) concerning the situation between Iraq and Kuwait or, with the approval of that Committee, under the simplified and accelerated "no-objection" procedure, to materials and supplies for essential civilian needs as identified in the report of the Secretary-General dated 20 March 1991, and in any further findings of humanitarian need by the Committee;

21. Decides that the Security Council shall review the provisions of paragraph 20 above every sixty days in the light of the policies and practices of the Government of Iraq, including the implementation of all relevant

resolutions of the Security Council, for the purpose of determining whether to reduce or lift the prohibitions referred to therein;

22. Decides that upon the approval by the Security Council of the programme called for in paragraph 19 above and upon Council agreement that Iraq has completed all actions contemplated in paragraphs 8, 9, 10, 11, 12 and 13 above, the prohibitions against the import of commodities and products originating in Iraq and the prohibitions against financial transactions related thereto contained in resolution 661 (1990) shall have no further force or effect;

23. Decides that, pending action by the Security Council under paragraph 22 above, the Security Council Committee established by resolution 661 (1990) shall be empowered to approve, when required to assure adequate financial resources on the part of Iraq to carry out the activities under paragraph 20 above, exceptions to the prohibition against the import of commodities and products originating in Iraq;

24. Decides that, in accordance with resolution 661 (1990) and subsequent related resolutions and until a further decision is taken by the Security Council, all States shall continue to prevent the sale or supply, or the promotion or facilitation of such sale or supply, to Iraq by their nationals, or from their territories or using their flag vessels or aircraft, of:

(a) Arms and related materiel of all types, specifically including the sale or transfer through other means of all forms of conventional military equipment, including for paramilitary forces, and spare parts and components and their means of production, for such equipment;

(b) Items specified and defined in paragraphs 8 and 12 above not otherwise covered above;

(c) Technology under licensing or other transfer arrangements used in the production, utilization or stockpiling of items specified in subparagraphs (a) and (b) above;

(d) Personnel or materials for training or technical support services relating to the design, development, manufacture, use, maintenance or support of items specified in subparagraphs (a) and (b) above;

25. Calls upon all States and international organizations to act strictly in accordance with paragraph 24 above, notwithstanding the existence of any contracts, agreements, licences or any other arrangements;

26. Requests the Secretary-General, in consultation with appropriate Governments, to develop within sixty days, for the approval of the Security

Council, guidelines to facilitate full international implementation of paragraphs 24 and 25 above and paragraph 27 below, and to make them available to all States and to establish a procedure for updating these guidelines periodically;

27. Calls upon all States to maintain such national controls and procedures and to take such other actions consistent with the guidelines to be established by the Security Council under paragraph 26 above as may be necessary to ensure compliance with the terms of paragraph 24 above, and calls upon international organizations to take all appropriate steps to assist in ensuring such full compliance;

28. Agrees to review its decisions in paragraphs 22, 23, 24 and 25 above, except for the items specified and defined in paragraphs 8 and 12 above, on a regular basis and in any case one hundred and twenty days following passage of the present resolution, taking into account Iraq's compliance with the resolution and general progress towards the control of armaments in the region;

29. Decides that all States, including Iraq, shall take the necessary measures to ensure that no claim shall lie at the instance of the Government of Iraq, or of any person or body in Iraq, or of any person claiming through or for the benefit of any such person or body, in connection with any contract or other transaction where its performance was affected by reason of the measures taken by the Security Council in resolution 661 (1990) and related resolutions;

G

30. Decides that, in furtherance of its commitment to facilitate the repatriation of all Kuwaiti and third country nationals, Iraq shall extend all necessary cooperation to the International Committee of the Red Cross, providing lists of such persons, facilitating the access of the International Committee of the Red Cross to all such persons wherever located or detained and facilitating the search by the International Committee of the Red Cross for those Kuwaiti and third country nationals still unaccounted for;

31. Invites the International Committee of the Red Cross to keep the Secretary-General apprised as appropriate of all activities undertaken in connection with facilitating the repatriation or return of all Kuwaiti and third country nationals or their remains present in Iraq on or after 2 August 1990;

H

32. Requires Iraq to inform the Security Council that it will not commit or support any act of international terrorism or allow any organization directed towards commission of such acts to operate within its territory and to condemn unequivocally and renounce all acts, methods and practices of terrorism;

I

33. Declares that, upon official notification by Iraq to the Secretary-General and to the Security Council of its acceptance of the provisions above, a formal cease-fire is effective between Iraq and Kuwait and the Member States cooperating with Kuwait in accordance with resolution 678 (1990);

34. Decides to remain seized of the matter and to take such further steps as may be required for the implementation of the present resolution and to secure peace and security in the area.

RESOLUTION 1284 (1999)
Adopted by the Security Council at its 4084th meeting,
on 17 December 1999

The Security Council,

Recalling its previous relevant resolutions, including its resolutions 661 (1990) of 6 August 1990, 687 (1991) of 3 April 1991, 699 (1991) of 17 June 1991, 707 (1991) of 15 August 1991, 715 (1991) of 11 October 1991, 986 (1995) of 14 April 1995, 1051 (1996) of 27 March 1996, 1153 (1998) of 20 February 1998, 1175 (1998) of 19 June 1998, 1242 (1999) of 21 May 1999 and 1266 (1999) of 4 October 1999,

Recalling the approval by the Council in its resolution 715 (1991) of the plans for future ongoing monitoring and verification submitted by the Secretary-General and the Director General of the International Atomic Energy Agency (IAEA) in pursuance of paragraphs 10 and 13 of resolution 687 (1991),

Welcoming the reports of the three panels on Iraq (S/1999/356), and **having held** a comprehensive consideration of them and the recommendations contained in them,

Stressing the importance of a comprehensive approach to the full implementation of all relevant Security Council resolutions regarding Iraq and the need for Iraqi compliance with these resolutions,

Recalling the goal of establishing in the Middle East a zone free from weapons of mass destruction and all missiles for their delivery and the objective of a global ban on chemical weapons as referred to in paragraph 14 of resolution 687 (1991),

Concerned at the humanitarian situation in Iraq, and determined to improve that situation,

Recalling with concern that the repatriation and return of all Kuwaiti and third country nationals or their remains, present in Iraq on or after 2 August 1990, pursuant to paragraph 2 (c) of resolution 686 (1991) of 2 March 1991 and paragraph 30 of resolution 687 (1991), have not yet been fully carried out by Iraq,

Recalling that in its resolutions 686 (1991) and 687 (1991) the Council demanded that Iraq return in the shortest possible time all Kuwaiti property it had seized, and **noting** with regret that Iraq has still not complied fully with this demand,

Acknowledging the progress made by Iraq towards compliance with the provisions of resolution 687 (1991), but **noting** that, as a result of its

failure to implement the relevant Council resolutions fully, the conditions do not exist which would enable the Council to take a decision pursuant to resolution 687 (1991) to lift the prohibitions referred to in that resolution,

Reiterating the commitment of all Member States to the sovereignty, territorial integrity and political independence of Kuwait, Iraq and the neighbouring States,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, and **taking into account** that operative provisions of this resolution relate to previous resolutions adopted under Chapter VII of the Charter,

A.

1. Decides to establish, as a subsidiary body of the Council, the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC) which replaces the Special Commission established pursuant to paragraph 9 (b) of resolution 687 (1991);

2. Decides also that UNMOVIC will undertake the responsibilities mandated to the Special Commission by the Council with regard to the verification of compliance by Iraq with its obligations under paragraphs 8, 9 and 10 of resolution 687 (1991) and other related resolutions, that UNMOVIC will establish and operate, as was recommended by the panel on disarmament and current and future ongoing monitoring and verification issues, a reinforced system of ongoing monitoring and verification, which will implement the plan approved by the Council in resolution 715 (1991) and address unresolved disarmament issues, and that UNMOVIC will identify, as necessary in accordance with its mandate, additional sites in Iraq to be covered by the reinforced system of ongoing monitoring and verification;

3. Reaffirms the provisions of the relevant resolutions with regard to the role of the IAEA in addressing compliance by Iraq with paragraphs 12 and 13 of resolution 687 (1991) and other related resolutions, and **requests** the Director General of the IAEA to maintain this role with the assistance and cooperation of UNMOVIC;

4. Reaffirms its resolutions 687 (1991), 699 (1991), 707 (1991), 715 (1991), 1051 (1996), 1154 (1998) and all other relevant resolutions and statements of its President, which establish the criteria for Iraqi compliance, **affirms** that the obligations of Iraq referred to in those resolutions and statements with regard to cooperation with the Special Commission, unrestricted access and provision of information will apply in respect of UNMOVIC, and **decides** in particular that Iraq shall allow UNMOVIC teams

immediate, unconditional and unrestricted access to any and all areas, facilities, equipment, records and means of transport which they wish to inspect in accordance with the mandate of UNMOVIC, as well as to all officials and other persons under the authority of the Iraqi Government whom UNMOVIC wishes to interview so that UNMOVIC may fully discharge its mandate;

5. Requests the Secretary-General, within 30 days of the adoption of this resolution, to appoint, after consultation with and subject to the approval of the Council, an Executive Chairman of UNMOVIC who will take up his mandated tasks as soon as possible, and, in consultation with the Executive Chairman and the Council members, to appoint suitably qualified experts as a College of Commissioners for UNMOVIC which will meet regularly to review the implementation of this and other relevant resolutions and provide professional advice and guidance to the Executive Chairman, including on significant policy decisions and on written reports to be submitted to the Council through the Secretary-General;

6. Requests the Executive Chairman of UNMOVIC, within 45 days of his appointment, to submit to the Council, in consultation with and through the Secretary-General, for its approval an organizational plan for UNMOVIC, including its structure, staffing requirements, management guidelines, recruitment and training procedures, incorporating as appropriate the recommendations of the panel on disarmament and current and future ongoing monitoring and verification issues, and recognizing in particular the need for an effective, cooperative management structure for the new organization, for staffing with suitably qualified and experienced personnel, who would be regarded as international civil servants subject to Article 100 of the Charter of the United Nations, drawn from the broadest possible geographical base, including as he deems necessary from international arms control organizations, and for the provision of high quality technical and cultural training;

7. Decides that UNMOVIC and the IAEA, not later than 60 days after they have both started work in Iraq, will each draw up, for approval by the Council, a work programme for the discharge of their mandates, which will include both the implementation of the reinforced system of ongoing monitoring and verification, and the key remaining disarmament tasks to be completed by Iraq pursuant to its obligations to comply with the disarmament requirements of resolution 687 (1991) and other related resolutions, which constitute the governing standard of Iraqi compliance, and **further decides** that what is

required of Iraq for the implementation of each task shall be clearly defined and precise;

8. Requests the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director General of the IAEA, drawing on the expertise of other international organizations as appropriate, to establish a unit which will have the responsibilities of the joint unit constituted by the Special Commission and the Director General of the IAEA under paragraph 16 of the export/import mechanism approved by resolution 1051 (1996), and **also requests** the Executive Chairman of UNMOVIC, in consultation with the Director General of the IAEA, to resume the revision and updating of the lists of items and technology to which the mechanism applies;

9. Decides that the Government of Iraq shall be liable for the full costs of UNMOVIC and the IAEA in relation to their work under this and other related resolutions on Iraq;

10. Requests Member States to give full cooperation to UNMOVIC and the IAEA in the discharge of their mandates;

11. Decides that UNMOVIC shall take over all assets, liabilities and archives of the Special Commission, and that it shall assume the Special Commission's part in agreements existing between the Special Commission and Iraq and between the United Nations and Iraq, and **affirms** that the Executive Chairman, the Commissioners and the personnel serving with UNMOVIC shall have the rights, privileges, facilities and immunities of the Special Commission;

12. Requests the Executive Chairman of UNMOVIC to report, through the Secretary-General, to the Council, following consultation with the Commissioners, every three months on the work of UNMOVIC, pending submission of the first reports referred to in paragraph 33 below, and to report immediately when the reinforced system of ongoing monitoring and verification is fully operational in Iraq;

B.

13. Reiterates the obligation of Iraq, in furtherance of its commitment to facilitate the repatriation of all Kuwaiti and third country nationals referred to in paragraph 30 of resolution 687 (1991), to extend all necessary cooperation to the International Committee of the Red Cross, and **calls upon** the Government of Iraq to resume cooperation with the Tripartite Commission and Technical Subcommittee established to facilitate work on this issue;

14. Requests the Secretary-General to report to the Council every four months on compliance by Iraq with its obligations regarding the repatriation or return of all Kuwaiti and third country nationals or their remains, to report every six months on the return of all Kuwaiti property, including archives, seized by Iraq, and to appoint a high-level coordinator for these issues;

C.

15. Authorizes States, notwithstanding the provisions of paragraphs 3 (a), 3 (b) and 4 of resolution 661 (1990) and subsequent relevant resolutions, to permit the import of any volume of petroleum and petroleum products originating in Iraq, including financial and other essential transactions directly relating thereto, as required for the purposes and on the conditions set out in paragraph 1 (a) and (b) and subsequent provisions of resolution 986 (1995) and related resolutions;

16. Underlines, in this context, its intention to take further action, including permitting the use of additional export routes for petroleum and petroleum products, under appropriate conditions otherwise consistent with the purpose and provisions of resolution 986 (1995) and related resolutions;

17. Directs the Committee established by resolution 661 (1990) to approve, on the basis of proposals from the Secretary-General, lists of humanitarian items, including foodstuffs, pharmaceutical and medical supplies, as well as basic or standard medical and agricultural equipment and basic or standard educational items, **decides**, notwithstanding paragraph 3 of resolution 661 (1990) and paragraph 20 of resolution 687 (1991), that supplies of these items will not be submitted for approval of that Committee, except for items subject to the provisions of resolution 1051 (1996), and will be notified to the Secretary-General and financed in accordance with the provisions of paragraph 8 (a) and 8 (b) of resolution 986 (1995), and **requests** the Secretary-General to inform the Committee in a timely manner of all such notifications received and actions taken;

18. Requests the Committee established by resolution 661 (1990) to appoint, in accordance with resolutions 1175 (1998) and 1210 (1998), a group of experts, including independent inspection agents appointed by the Secretary-General in accordance with paragraph 6 of resolution 986 (1995), **decides** that this group will be mandated to approve speedily contracts for the parts and the equipments necessary to enable Iraq to increase its exports of petroleum and petroleum products, according to lists of parts and equipments approved by that Committee for each individual project, and **requests** the

Secretary-General to continue to provide for the monitoring of these parts and equipments inside Iraq;

19. Encourages Member States and international organizations to provide supplementary humanitarian assistance to Iraq and published material of an educational character to Iraq;

20. Decides to suspend, for an initial period of six months from the date of the adoption of this resolution and subject to review, the implementation of paragraph 8 (g) of resolution 986 (1995);

21. Requests the Secretary-General to take steps to maximize, drawing as necessary on the advice of specialists, including representatives of international humanitarian organizations, the effectiveness of the arrangements set out in resolution 986 (1995) and related resolutions including the humanitarian benefit to the Iraqi population in all areas of the country, and **further requests** the Secretary-General to continue to enhance as necessary the United Nations observation process in Iraq, ensuring that all supplies under the humanitarian programme are utilized as authorized, to bring to the attention of the Council any circumstances preventing or impeding effective and equitable distribution and to keep the Council informed of the steps taken towards the implementation of this paragraph;

22. Requests also the Secretary-General to minimize the cost of the United Nations activities associated with the implementation of resolution 986 (1995) as well as the cost of the independent inspection agents and the certified public accountants appointed by him, in accordance with paragraphs 6 and 7 of resolution 986 (1995);

23. Requests further the Secretary-General to provide Iraq and the Committee established by resolution 661 (1990) with a daily statement of the status of the escrow account established by paragraph 7 of resolution 986 (1995);

24. Requests the Secretary-General to make the necessary arrangements, subject to Security Council approval, to allow funds deposited in the escrow account established by resolution 986 (1995) to be used for the purchase of locally produced goods and to meet the local cost for essential civilian needs which have been funded in accordance with the provisions of resolution 986 (1995) and related resolutions, including, where appropriate, the cost of installation and training services;

25. Directs the Committee established by resolution 661 (1990) to take a decision on all applications in respect of humanitarian and essential civilian

needs within a target of two working days of receipt of these applications from the Secretary-General, and to ensure that all approval and notification letters issued by the Committee stipulate delivery within a specified time, according to the nature of the items to be supplied, and **requests** the Secretary-General to notify the Committee of all applications for humanitarian items which are included in the list to which the export/import mechanism approved by resolution 1051 (1996) applies;

26. Decides that Hajj pilgrimage flights which do not transport cargo into or out of Iraq are exempt from the provisions of paragraph 3 of resolution 661 (1990) and resolution 670 (1990), provided timely notification of each flight is made to the Committee established by resolution 661 (1990), and **requests** the Secretary-General to make the necessary arrangements, for approval by the Security Council, to provide for reasonable expenses related to the Hajj pilgrimage to be met by funds in the escrow account established by resolution 986 (1995);

27. Calls upon the Government of Iraq:

i. to take all steps to ensure the timely and equitable distribution of all humanitarian goods, in particular medical supplies, and to remove and avoid delays at its warehouses;

ii. to address effectively the needs of vulnerable groups, including children, pregnant women, the disabled, the elderly and the mentally ill among others, and to allow freer access, without any discrimination, including on the basis of religion or nationality, by United Nations agencies and humanitarian organizations to all areas and sections of the population for evaluation of their nutritional and humanitarian condition;

iii. to prioritize applications for humanitarian goods under the arrangements set out in resolution 986 (1995) and related resolutions;

iv. to ensure that those involuntarily displaced receive humanitarian assistance without the need to demonstrate that they have resided for six months in their places of temporary residence;

v. to extend full cooperation to the United Nations Office for Project Services mine-clearance programme in the three northern Governorates of Iraq and to consider the initiation of the demining efforts in other Governorates;

28. Requests the Secretary-General to report on the progress made in meeting the humanitarian needs of the Iraqi people and on the revenues

necessary to meet those needs, including recommendations on necessary additions to the current allocation for oil spare parts and equipment, on the basis of a comprehensive survey of the condition of the Iraqi oil production sector, not later than 60 days from the date of the adoption of this resolution and updated thereafter as necessary;

29. Expresses its readiness to authorize additions to the current allocation for oil spare parts and equipment, on the basis of the report and recommendations requested in paragraph 28 above, in order to meet the humanitarian purposes set out in resolution 986 (1995) and related resolutions;

30. Requests the Secretary-General to establish a group of experts, including oil industry experts, to report within 100 days of the date of adoption of this resolution on Iraq's existing petroleum production and export capacity and to make recommendations, to be updated as necessary, on alternatives for increasing Iraq's petroleum production and export capacity in a manner consistent with the purposes of relevant resolutions, and on the options for involving foreign oil companies in Iraq's oil sector, including investments, subject to appropriate monitoring and controls;

31. Notes that in the event of the Council acting as provided for in paragraph 33 of this resolution to suspend the prohibitions referred to in that paragraph, appropriate arrangements and procedures will need, subject to paragraph 35 below, to be agreed by the Council in good time beforehand, including suspension of provisions of resolution 986 (1995) and related resolutions;

32. Requests the Secretary-General to report to the Council on the implementation of paragraphs 15 to 30 of this resolution within 30 days of the adoption of this resolution;

D.

33. Expresses its intention, upon receipt of reports from the Executive Chairman of UNMOVIC and from the Director General of the IAEA that Iraq has cooperated in all respects with UNMOVIC and the IAEA in particular in fulfilling the work programmes in all the aspects referred to in paragraph 7 above, for a period of 120 days after the date on which the Council is in receipt of reports from both UNMOVIC and the IAEA that the reinforced system of ongoing monitoring and verification is fully operational, to suspend with the fundamental objective of improving the humanitarian situation in Iraq and securing the implementation of the Council's resolutions, for a period of 120 days renewable by the Council, and subject to the elaboration of effective

financial and other operational measures to ensure that Iraq does not acquire prohibited items, prohibitions against the import of commodities and products originating in Iraq, and prohibitions against the sale, supply and delivery to Iraq of civilian commodities and products other than those referred to in paragraph 24 of united nations monitoring, verification and inspection commission 687[resolution 687 (1991)] or those to which the mechanism established by united nations monitoring, verification and inspection commission 1051[resolution 1051 (1996)] applies;

34. Decides that in reporting to the Council for the purposes of paragraph 33 above, the Executive Chairman of UNMOVIC will include as a basis for his assessment the progress made in completing the tasks referred to in paragraph 7 above;

35. Decides that if at any time the Executive Chairman of UNMOVIC or the Director General of the IAEA reports that Iraq is not cooperating in all respects with UNMOVIC or the IAEA or if Iraq is in the process of acquiring any prohibited items, the suspension of the prohibitions referred to in paragraph 33 above shall terminate on the fifth working day following the report, unless the Council decides to the contrary;

36. Expresses its intention to approve arrangements for effective financial and other operational measures, including on the delivery of and payment for authorized civilian commodities and products to be sold or supplied to Iraq, in order to ensure that Iraq does not acquire prohibited items in the event of suspension of the prohibitions referred to in paragraph 33 above, to begin the elaboration of such measures not later than the date of the receipt of the initial reports referred to in paragraph 33 above, and to approve such arrangements before the Council decision in accordance with that paragraph;

37. Further expresses its intention to take steps, based on the report and recommendations requested in paragraph 30 above, and consistent with the purpose of resolution 986 (1995) and related resolutions, to enable Iraq to increase its petroleum production and export capacity, upon receipt of the reports relating to the cooperation in all respects with UNMOVIC and the IAEA referred to in paragraph 33 above;

38. Reaffirms its intention to act in accordance with the relevant provisions of united nations monitoring, verification and inspection commission 687[resolution 687 (1991)] on the termination of prohibitions referred to in that resolution;

GISELA MARIA FIGUEIREDO PADOVAN

39. Decides to remain actively seized of the matter and **expresses its intention** to consider action in accordance with paragraph 33 above no later than 12 months from the date of the adoption of this resolution provided the conditions set out in paragraph 33 above have been satisfied by Iraq.

Source: <http://www.un.org/>

Resolution 1441 (2002)
Adopted by the Security Council at its 4644th meeting, on 8
November 2002

The Security Council,

Recalling all its previous relevant resolutions, in particular its resolutions 661 (1990) of 6 August 1990, 678 (1990) of 29 November 1990, 686 (1991) of 2 March 1991, 687 (1991) of 3 April 1991, 688 (1991) of 5 April 1991, 707 (1991) of 15 August 1991, 715 (1991) of 11 October 1991, 986 (1995) of 14 April 1995, and 1284 (1999) of 17 December 1999, and all the relevant statements of its President,

Recalling also its resolution 1382 (2001) of 29 November 2001 and its intention to implement it fully,

Recognizing the threat Iraq's non-compliance with Council resolutions and proliferation of weapons of mass destruction and long-range missiles poses to international peace and security,

Recalling that its resolution 678 (1990) authorized Member States to use all necessary means to uphold and implement its resolution 660 (1990) of 2 August 1990 and all relevant resolutions subsequent to resolution 660 (1990) and to restore international peace and security in the area,

Further recalling that its resolution 687 (1991) imposed obligations on Iraq as a necessary step for achievement of its stated objective of restoring international peace and security in the area,

Deploring the fact that Iraq has not provided an accurate, full, final, and complete disclosure, as required by resolution 687 (1991), of all aspects of its programmes to develop weapons of mass destruction and ballistic missiles with a range greater than one hundred and fifty kilometres, and of all holdings of such weapons, their components and production facilities and locations, as well as all other nuclear programmes, including any which it claims are for purposes not related to nuclear-weapons-usable material,

Deploring further that Iraq repeatedly obstructed immediate, unconditional, and unrestricted access to sites designated by the United Nations Special Commission (UNSCOM) and the International Atomic Energy Agency (IAEA), failed to cooperate fully and unconditionally with UNSCOM and IAEA weapons inspectors, as required by resolution 687 (1991), and ultimately ceased all cooperation with UNSCOM and the IAEA in 1998,

Deploring the absence, since December 1998, in Iraq of international monitoring, inspection, and verification, as required by relevant resolutions, of weapons of mass destruction and ballistic missiles, in spite of the Council's repeated demands that Iraq provide immediate, unconditional, and unrestricted access to the United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC), established in resolution 1284 (1999) as the successor organization to UNSCOM, and the IAEA, and regretting the consequent prolonging of the crisis in the region and the suffering of the Iraqi people,

Deploring also that the Government of Iraq has failed to comply with its commitments pursuant to resolution 687 (1991) with regard to terrorism, pursuant to resolution 688 (1991) to end repression of its civilian population and to provide access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in Iraq, and pursuant to resolutions 686 (1991), 687 (1991), and 1284 (1999) to return or cooperate in accounting for Kuwaiti and third country nationals wrongfully detained by Iraq, or to return Kuwaiti property wrongfully seized by Iraq. Recalling that in its resolution 687 (1991) the Council declared that a ceasefire would be based on acceptance by Iraq of the provisions of that resolution, including the obligations on Iraq contained therein,

Determined to ensure full and immediate compliance by Iraq without conditions or restrictions with its obligations under resolution 687 (1991) and other relevant resolutions and recalling that the resolutions of the Council constitute the governing standard of Iraqi compliance,

Recalling that the effective operation of UNMOVIC, as the successor organization to the Special Commission, and the IAEA is essential for the implementation of resolution 687 (1991) and other relevant resolutions, Noting that the letter dated 16 September 2002 from the Minister for Foreign Affairs of Iraq addressed to the Secretary-General is a necessary first step toward rectifying Iraq's continued failure to comply with relevant Council resolutions, Noting further the letter dated 8 October 2002 from the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to General Al-Saadi of the Government of Iraq laying out the practical arrangements, as a follow-up to their meeting in Vienna, that are prerequisites for the resumption of inspections in Iraq by UNMOVIC and the IAEA, and expressing the gravest concern at the continued failure by the Government of Iraq to provide confirmation of the arrangements as laid out in that letter,

Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of Iraq, Kuwait, and the neighbouring States,

Commending the Secretary-General and members of the League of Arab States and its Secretary-General for their efforts in this regard,

Determined to secure full compliance with its decisions,

Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

1. Decides that Iraq has been and remains in material breach of its obligations under relevant resolutions, including resolution 687 (1991), in particular through Iraq's failure to cooperate with United Nations inspectors and the IAEA, and to complete the actions required under paragraphs 8 to 13 of resolution 687 (1991);

2. Decides, while acknowledging paragraph 1 above, to afford Iraq, by this resolution, a final opportunity to comply with its disarmament obligations under relevant resolutions of the Council; and accordingly decides to set up an enhanced inspection regime with the aim of bringing to full and verified completion the disarmament process established by resolution 687 (1991) and subsequent resolutions of the Council;

3. Decides that, in order to begin to comply with its disarmament obligations, in addition to submitting the required biannual declarations, the Government of Iraq shall provide to UNMOVIC, the IAEA, and the Council, not later than 30 days from the date of this resolution, a currently accurate, full, and complete declaration of all aspects of its programmes to develop chemical, biological, and nuclear weapons, ballistic missiles, and other delivery systems such as unmanned aerial vehicles and dispersal systems designed for use on aircraft, including any holdings and precise locations of such weapons, components, sub-components, stocks of agents, and related material and equipment, the locations and work of its research, development and production facilities, as well as all other chemical, biological, and nuclear programmes, including any which it claims are for purposes not related to weapon production or material;

4. Decides that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations and will be reported to the Council for assessment in accordance with paragraphs 11 and 12 below;

5. Decides that Iraq shall provide UNMOVIC and the IAEA immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted access to any and all, including

underground, areas, facilities, buildings, equipment, records, and means of transport which they wish to inspect, as well as immediate, unimpeded, unrestricted, and private access to all officials and other persons whom UNMOVIC or the IAEA wish to interview in the mode or location of UNMOVIC's or the IAEA's choice pursuant to any aspect of their mandates; further decides that UNMOVIC and the IAEA may at their discretion conduct interviews inside or outside of Iraq, may facilitate the travel of those interviewed and family members outside of Iraq, and that, at the sole discretion of UNMOVIC and the IAEA, such interviews may occur without the presence of observers from the Iraqi Government; and instructs UNMOVIC and requests the IAEA to resume inspections no later than 45 days following adoption of this resolution and to update the Council 60 days thereafter;

6. Endorses the 8 October 2002 letter from the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to General Al-Saadi of the Government of Iraq, which is annexed hereto, and decides that the contents of the letter shall be binding upon Iraq;

7. Decides further that, in view of the prolonged interruption by Iraq of the presence of UNMOVIC and the IAEA and in order for them to accomplish the tasks set forth in this resolution and all previous relevant resolutions and notwithstanding prior understandings, the Council hereby establishes the following revised or additional authorities, which shall be binding upon Iraq, to facilitate their work in Iraq:

- UNMOVIC and the IAEA shall determine the composition of their inspection teams and ensure that these teams are composed of the most qualified and experienced experts available;

- All UNMOVIC and IAEA personnel shall enjoy the privileges and immunities, corresponding to those of experts on mission, provided in the Convention on Privileges and Immunities of the United Nations and the Agreement on the Privileges and Immunities of the IAEA;

- UNMOVIC and the IAEA shall have unrestricted rights of entry into and out of Iraq, the right to free, unrestricted, and immediate movement to and from inspection sites, and the right to inspect any sites and buildings, including immediate, unimpeded, unconditional, and unrestricted access to Presidential Sites equal to that at other sites, notwithstanding the provisions of resolution 1154 (1998) of 2 March 1998;

- UNMOVIC and the IAEA shall have the right to be provided by Iraq the names of all personnel currently and formerly associated with Iraq's

chemical, biological, nuclear, and ballistic missile programmes and the associated research, development, and production facilities;

- Security of UNMOVIC and IAEA facilities shall be ensured by sufficient United Nations security guards;

- UNMOVIC and the IAEA shall have the right to declare, for the purposes of freezing a site to be inspected, exclusion zones, including surrounding areas and transit corridors, in which Iraq will suspend ground and aerial movement so that nothing is changed in or taken out of a site being inspected;

- UNMOVIC and the IAEA shall have the free and unrestricted use and landing of fixed- and rotary-winged aircraft, including manned and unmanned reconnaissance vehicles;

- UNMOVIC and the IAEA shall have the right at their sole discretion verifiably to remove, destroy, or render harmless all prohibited weapons, subsystems, components, records, materials, and other related items, and the right to impound or close any facilities or equipment for the production thereof; and

- UNMOVIC and the IAEA shall have the right to free import and use of equipment or materials for inspections and to seize and export any equipment, materials, or documents taken during inspections, without search of UNMOVIC or IAEA personnel or official or personal baggage;

8. Decides further that Iraq shall not take or threaten hostile acts directed against any representative or personnel of the United Nations or the IAEA or of any Member State taking action to uphold any Council resolution;

9. Requests the Secretary-General immediately to notify Iraq of this resolution, which is binding on Iraq; demands that Iraq confirm within seven days of that notification its intention to comply fully with this resolution; and demands further that Iraq cooperate immediately, unconditionally, and actively with UNMOVIC and the IAEA;

10. Requests all Member States to give full support to UNMOVIC and the IAEA in the discharge of their mandates, including by providing any information related to prohibited programmes or other aspects of their mandates, including on Iraqi attempts since 1998 to acquire prohibited items, and by recommending sites to be inspected, persons to be interviewed, conditions of such interviews, and data to be collected, the results of which shall be reported to the Council by UNMOVIC and the IAEA;

11. Directs the Executive Chairman of UNMOVIC and the Director-General of the IAEA to report immediately to the Council any interference by

Iraq with inspection activities, as well as any failure by Iraq to comply with its disarmament obligations, including its obligations regarding inspections under this resolution;

12. Decides to convene immediately upon receipt of a report in accordance with paragraphs 4 or 11 above, in order to consider the situation and the need for full compliance with all of the relevant Council resolutions in order to secure international peace and security;

13. Recalls, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations;

14. Decides to remain seized of the matter.

II) Relatório do painel sobre desarmamento

S/1999/356 27 March 1999

Amorim Report

REPORT OF THE FIRST PANEL ESTABLISHED PURSUANT TO
THE NOTE
BY THE PRESIDENT OF THE SECURITY COUNCIL ON 30
JANUARY 1999
(S/1999/100), CONCERNING DISARMAMENT AND CURRENT
AND FUTURE
ONGOING MONITORING AND VERIFICATION ISSUES

1. The panel on disarmament and current and future ongoing monitoring and verification issues, established pursuant to the note issued by the President of the Security Council on 30 January 1999 (S/1999/100), is submitting its report to the Security Council in accordance with paragraphs 1, 2, 3 and 4 of the aforementioned note.

I) Mandate, composition, working methods and plans of work

2. The panel was constituted in the context of increasing concern, among Security Council members, with the interruption of United Nations activities

in Iraq in the area of disarmament/ongoing monitoring and verification, in particular since mid-December. During the discussions in the month of January, Security Council members felt that it was urgent to consider the parallel objectives of re-establishing an effective presence of the United Nations and the International Atomic Energy Agency (IAEA) in Iraq in the area of disarmament/prevention of development of proscribed weapons and addressing the humanitarian needs of the Iraqi people. In parallel, the issues of prisoners of war and Kuwaiti property were also brought to the fore.

3. On 30 January 1999, the Security Council decided that it would be useful to establish three separate panels on Iraq and to receive recommendations from them no later than 15 April 1999. In paragraph 2 of document S/1999/100, the Security Council invited Ambassador Celso L. N. Amorim of Brazil to chair each of the panels.

4. The constitution of the panel on disarmament and current and future ongoing monitoring and verification was defined in paragraph 4 of document S/1999/100, which reads as follows: “The first panel, on disarmament and current and future ongoing monitoring and verification issues, would involve the participation and expertise from the United Nations Special Commission, the International Atomic Energy Agency, the United Nations Secretariat, and any other relevant expertise. The panel would assess all the existing and relevant information available, including data from ongoing monitoring and verification, relating to the state of disarmament in Iraq”.

5. As announced by the Chairman on 12 February 1999, the first panel was composed as follows: Ichiro Akiyama, Jacques Baute, Kaluba Chitumbo, Ron Cleminson, Rachel Davies, Jayantha Dhanapala, Charles Duelfer, Roberto Garcia Moritan, Gennady Gatilov, Gabriele Kraatz-Wadsack, Hideyo Kurata, Liu Jieyi, Johan Molander, Jack Ooms, Daniel Parfait, GianPiero Perrone, Horst Reeps, Paul Schulte, Tom Shea, and Nikita Smidovich.

6. The panel met from 23 to 27 February and from 22 to 27 March. Taking into account paragraph 3 of document S/1999/100, the Chairman held consultations with panel participants and members of the Security Council on appropriate working methods and plans of work. The panel decided that it should assess, from a technical point of view and a broad perspective, the

work of the United Nations and IAEA in Iraq in the area of disarmament / ongoing monitoring and verification of proscribed weapons. To this end, the panel considered information from a variety of sources and heard short briefings on different aspects: (I) the ongoing monitoring and verification regime; (II) the export/import monitoring mechanism; (III) the nuclear, missile, chemical weapons and biological weapons areas; and (IV) overhead imagery.

7. In accordance with the note by the President of the Security Council, the main objective of the panel was “to make recommendations to the Security Council on how, taking into account relevant Security Council resolutions, to re-establish an effective disarmament/ongoing monitoring and verification regime in Iraq. This mandate reflects the Security Council assessment that an effective presence of inspectors on the ground remains the most effective way to provide assurance that Iraq does not retain, acquire or rebuild its proscribed weapons programmes.

II) Introductory questions

8. The phrasing of the mandate (how... to re-establish”, etc.) carries with it an implicit recognition that the task of getting inspector’s back to Iraq is not self-evident. In effect, the panel has been asked to contribute to such an objective by devising technically feasible options which the Security Council may choose to implement. The panel recognized that the scope of its mandate implied that it would devise its recommendations from a technical, and not a political, point of view, while conceding that it could not ignore the political and indeed the legal context in which those deliberations were taking place. The panel deliberated against the background of discussions in the Council, where a number of proposals on how to address the present situation are still under consideration. On the one hand, a clear line had to be drawn between what is technical, and therefore germane to the panel’s work, and what is political in its content, which is the exclusive province of the Security Council. On the other hand, the panel had to be conscious that some of the technical options may propitiate political consequences if the Security Council so decides.

9. In the context of the debate on the above mentioned proposals, the President of the Security Council for the month of January presented the

following question to Council members: “while recognizing that there may be disarmament tasks to be carried out, wouldn’t it be possible to perform those tasks, with a renewed approach, under a reinforced Ongoing Monitoring and Verification (OMV) system (With disarmament elements factored into it)?” This question helped to focus the discussions on ways to move forward in the short-term and may be viewed as being at the origin of the establishment of the panel on disarmament/ongoing monitoring and verification. The same question was presented to panel members.

10. Always bearing in mind the mandate conferred upon it by the Security Council, the panel decided that it should first achieve an understanding of the current status of disarmament/ongoing monitoring and verification in that country. Such a discussion could neither be exhaustive nor excessively detailed, but a broad overview of the work undertaken by the United Nations and IAEA in Iraq to date, including their cooperative arrangements, was considered useful.

11. A further step was to evaluate, bearing in mind the basic elements of the OMV regime, as conceived in the plans approved by resolution 715, as well as the need of ensuring the full implementation of all relevant Security Council resolutions regarding Iraq, in particular resolutions 687, 707, 715 and 1051, the possibility of addressing remaining disarmament issues/areas of uncertainty through their integration into a reinforced OMV regime. By providing a satisfactory answer to the fundamental question of whether it is feasible to factor those outstanding issues into an OMV developed to its full potentiality, while avoiding policy judgements, the panel might be enlarging the scope of options for the Security Council.

III) Disarmament

12. Panel members had it clear that it was not their objective to evaluate, in its minute detail, every single aspect of each particular proscribed weapons area. Such an assessment had been made on a number of occasions by the competent institutions in charge of the disarmament/ongoing monitoring verification work in Iraq and is included in various reports to the Security Council, which were presented to the panel as part of the “existing and relevant Information available”. Therefore, what follows is not an attempt to summarize

such assessments (much less to substitute for existing papers) but an indication of subjects discussed, in relation to which different shades of opinion were expressed.

13. The panel heard briefings by experts from the United Nations Special Commission (UNSCOM) and the IAEA on the current status of disarmament/ongoing monitoring and verification in the four proscribed weapons areas (nuclear, missiles, chemical, biological). These briefings were, concentrated on specific priority disarmament issues. In the case of UNSCOM this reflected its understanding of the desire of the Council to focus on selected important parts of the requirements of its resolutions. UNSCOM has decided to work on the basis of priority issues, setting aside other aspects such as proscribed weapons research and development activities, procurement, etc. The satisfactory resolution of these priority questions would considerably increase the level of confidence of UNSCOM's overall verification. If the priority issues are not satisfactorily resolved, then it is likely that the settlement of other outstanding disarmament issues will assume greater importance. The Iraqi Government provided the Chairman with some documentation with its views on the disarmament/ongoing monitoring and verification process. This documentation was also considered by the panel.

Nuclear Weapons

Achievements

14. The IAEA has been able, in the course of its eight years of extensive inspection activities, to develop a technically coherent picture of Iraq's clandestine nuclear programme covering the stages from the production and procurement of natural uranium compounds, through Iraq's development of enrichment processes, to the design and experimental work for the eventual weaponization of highly enriched uranium. Iraq's programme had been very well funded and was aimed at the development and production of a small arsenal of nuclear weapons, but there were no indications that Iraq had achieved its programme's objective. Most of the IAEA activities involving the destruction, removal and rendering harmless of the components of Iraq's nuclear weapons programme which to date have been revealed and destroyed were completed by the end of 1992. In February 1994, the IAEA completed

the removal from Iraq of all weapon-usable nuclear material essentially research reactor fuel. On the basis of its findings, the Agency is able to state that there is no indication that Iraq possesses nuclear weapons or any meaningful amounts of weapon-usable nuclear material or that Iraq has retained any practical capability (facilities or hardware) for the production of such material.

Current status/remaining questions

15. In the nuclear weapons area, questions remain with regard to the lack of certain technical documentation, external assistance to Iraq's clandestine nuclear weapons programme and Iraq's abandonment of its nuclear weapons programme. However, the uncertainty deriving from those few remaining concerns does not present any technical impediment to the full implementation of the IAEA's OMV plan. Iraq has yet to adopt the necessary measures to implement its obligations under relevant Security Council resolutions and enact penal laws to secure their enforcement. This issue applies to the other proscribed weapons areas as well.

Proscribed Missiles

Achievements

16. With regard to items selected as key for the purpose of the verification of the material balance of proscribed missiles and related operational assets, UNSCOM was able to destroy or otherwise account for: (a) 817 out of 819 imported operational missiles of proscribed range; (b) all declared mobile launchers for proscribed Al Hussein class missiles, including 14 operational launchers; the disposition of 9 of the 10 imported trailers used for the indigenous production of mobile launchers; and the destruction of 56 fixed missile launch sites; (c) 73 to 75 chemical and biological warheads of the declared 75 operational special warheads for Al Hussein class missiles; 83 of the 107 imported and some 80 of the 103 indigenously produced conventional warheads declared by Iraq to be in its possession at the time of the adoption of resolution 687.

17. As a means to compensate for Iraq's failure to present required evidence for the establishment of a material balance of the critical components

for the indigenous production of proscribed missiles, UNSCOM has established a rough correlation between the total estimated weight of engine components and, the total weight of ingots and other remnants presented by Iraq as a result of its unilateral destruction. UNSCOM has also concluded that Iraq does not possess a capability to indigenously produce either BADR-2000 missiles or assets known as the “Supergun”. UNSCOM has obtained a broad understanding of Iraq’s efforts to develop a missile delivery system for nuclear weapon’s and a detailed picture of Iraq’s procurement effort for its proscribed missile programmes.

Current status/remaining questions

18. In the missiles area, the main concerns mentioned during the briefing related to the determination whether or not the current assessment of the quantity of special warheads identified among the remnants excavated accounts for all special warheads declared to have been produced by Iraq or if the declaration is indeed correct. Satisfactory resolution of the following issues was considered essential for the achievement of a satisfactory material balance: a) the reasons why no remnants of 50 conventional warheads declared as unilaterally destroyed were recovered; b) accounting for proscribed propellants claimed to have been unilaterally destroyed; c) accounting for the unilateral destruction of seven indigenously produced missiles; d) accounting for the unilateral destruction of combustion chamber/nozzle assemblies for indigenously produced missiles.

Chemical Weapons

Achievements

19. UNSCOM has supervised or been able to certify the destruction,, removal or rendering harmless of large quantities of chemical weapons (CW), their components and major chemical weapons production equipment as follows: (a) over 88,000 filled and unfilled chemical munitions; (b) over 600 tonnes of weaponized and bulk CW agents; (c) some 4,000 tonnes of precursor chemicals; (d) some 980 pieces of key production equipment; (e) some 300 pieces of analytical instruments. The prime CW development and production complex in Iraq was dismantled and closed under UNSCOM

supervision and other identified facilities have been put under monitoring. It was pointed out that UNSCOM has been able to establish material balances of major weapon-related elements of Iraq's CW programme only on the basis of parameters as declared by Iraq but not fully verified by UNSCOM.

20. UNSCOM has been able to make considerable progress in the verification of other CW-related activities in Iraq, among them the uncovering of Iraq's VX project, CW research and development projects, Iraq's procurement network and efforts for its CW programme. On the basis of all these findings, UNSCOM obtained a good understanding of the major parameters of Iraq's CW programme.

Current status/remaining questions

21. In the chemical weapons area it was noted during the briefing that satisfactory resolution is required especially with regard to: a) discrepancies with Iraq's declarations on the expenditure of CW munitions in the 80s, as indicated by figures contained in a document detailing consumption of special munitions by Iraq; b) evidence of 550 artillery shells filled with mustard declared to have been lost shortly after the Gulf War; c) accounting for five hundred R-400 bombs, which could be done through the verification of the disposition of the parachute tail sections of those bombs; d) Iraqi declarations on the production and weaponization of the chemical agent VX, in particular with regard to the military plans for the use of VX during various periods, the different precursors available and the synthetic routes pursued; and e) the material balance of CW production equipment.

Biological Weapons

Achievements

22. UNSCOM uncovered the proscribed biological weapons programme of Iraq, whose complete existence had been concealed by Iraq until 1995. This and subsequent work has permitted it to obtain significant insights into Iraq's biological warfare capabilities, including a broad understanding of the main delivery systems. UNSCOM has also gained a detailed, albeit incomplete, picture of Iraq's procurement activities for its biological warfare programme.

23. UNSCOM ordered and supervised the destruction of Iraq's main declared BW production and development facility, Al Hakam. Some 60 pieces of equipment from three other facilities involved in proscribed BW activities as well as some 22 tonnes of growth media for BW production collected from four other facilities were also destroyed. As a result, the declared facilities of Iraq's BW programme have been destroyed and rendered harmless.

Current status/remaining questions

24. In the biological area, Iraq's Full Final and Complete Disclosure (FFCD) has not been accepted by UNSCOM as a full account of Iraq's BW programme. A full disclosure of the scope and nature of the programme was considered outstanding by UNSCOM. The briefing indicated that this evaluation was corroborated by technical evaluation meetings called by UNSCOM including at the request of Iraq. The briefing also indicated that critical gaps need to be filled to arrive at a reasonably complete picture. It has also been recognized that due to the fact that BW agents can be produced using low technology and simple equipment, generally dual-use, Iraq possesses the capability and knowledge base through which biological warfare agents could be produced quickly and in volume.

25. The elements presented above indicate that, in spite of well-known difficult circumstances, UNSCOM and IAEA have been effective in uncovering and destroying many elements of Iraq's proscribed weapons programmes in accordance with the mandate provided by the Security Council. It is the panel's understanding that IAEA has been able to devise a technically coherent picture of Iraq's nuclear weapons programme. UNSCOM has achieved considerable progress in establishing material balances of Iraq's proscribed weapons. Although important elements still have to be resolved, the bulk of Iraq's proscribed weapons programmes has been eliminated. In this connection, reference was made to a possible "point of impasse" in the further investigation of these issues under the current procedures which might correspond to an apparent diminishing return in recent years.

26. Although there were differences in the panel members' perception and understanding of remaining issues, including as regards their relevance to the overall verification process, it is evident that a satisfactory resolution of

certain areas, in particular those identified as priority, would contribute to the overall assurance that any disarmament and/or monitoring and verification mechanism could provide. Or, in other words, there seems to be an inverse correlation between resolution of those issues by Iraq and the overall degree of intrusiveness of the regime to be implemented.

27. It has been indicated on various occasions that “some uncertainty is inevitable in any country-wide technical verification process which aims to prove the absence of readily concealable objects or activities. The extent to ‘which such uncertainty is acceptable is a policy judgement’”. Both UNSCOM and IAEA have therefore been adopting a pragmatic approach which assumes that 100% of verification may be an unattainable goal.

IV) Ongoing Monitoring and Verification

28. The OMV system was conceived to provide assurance that Iraq is not undertaking proscribed activities. The plans approved by resolution 715 (docs. S/22871/Rev.1 and 22872/Rev.1) establish the mechanisms for the monitoring and verification of Iraq. The dynamic nature of these mandates implies that procedures and practices under the Plans may be continuously adjusted. Key among the tools given by the Security Council to both IAEA and UNSCOM under the Plans are full and free access at any time to all sites, facilities, areas, locations, activities, materials and other items, including documentation, and to all persons and all Information that, in the judgement of IAEA and UNSCOM, may be necessary for their monitoring activities.

Adopted procedures and practices to date

29. The IAEA’s monitoring plan has been operational since August 1994. Since that time, work has continued in order to increase the scope and technology of OMV measures, although it is recognized that any OMV mechanism will always encompass a component of disarmament of varying degrees. The Agency’s OMV plan is designed to give assurances as to the absence of prohibited equipment, materials and activities. The plan takes fully into account the extensive technological expertise developed by Iraq in the course of its clandestine nuclear programme. The Plan also takes into

account the uncertainties referred to in paragraph 15 above and is predicated on the assumption that Iraq retains the capability to exploit, for nuclear weapons purposes, any relevant material or technology to which it may gain access in the future.

30. The design and operation, since 1994, of UNSCOM's monitoring system have been based on a number of assumptions regarding the conditions under which the Plan for OMV would be implemented. It was believed that, before proceeding exclusively to monitoring and verification activities, the Commission would receive, from Iraq, full and complete disclosures of all its proscribed activities and capabilities and that the identification and disposal of all proscribed weapons, materials and programmes would have been achieved. Based on this expectation, the way UNSCOM had been pursuing the monitoring and verification system was not designed to search for proscribed weapons and materials. This task has been carried out by UNSCOM separately through disarmament activities and Investigations. In view of this Atwo-track@ approach UNSCOM was able to conduct its monitoring activities in the least Intrusive manner, consistent with the objectives for ongoing monitoring and verification set forth by the Security Council.

Current status

31. Inspectors from both the Agency and the Special Commission departed from Iraq on 16 December 1998. As a consequence, the OMV plans are not operational at this moment.

V) Relationship between disarmament and ongoing monitoring and verification

Integration, including legal aspects

32. The briefings referred to above demonstrated clearly that although disarmament and monitoring and verification address different dimensions of the broader problematic of disarmament/reacquisition of proscribed weapons, both can be implemented through the use of the same - or similar - tools. Disarmament assumes the existence of proscribed weapons and/or capabilities,

which must be located, accounted for and, eventually, disposed of. The monitoring and verification system's immediate goal is to attempt to determine that proscribed activities are not being carried out. Experience has shown, however, that actions in disarmament/ongoing monitoring and verification can be mutually supportive, and that there are many similarities and complementarities between them. Both can be achieved, in an integrated fashion, through the use of on-site inspections with full access, including no-notice inspections, sample analysis, aerial surveillance, evaluation of documentation, interviews, installed monitoring equipment, or, most effectively, a combination of them.

33. Discussions in the panel have also revealed that, from a technical standpoint, the ongoing monitoring and verification is not incompatible with the continuing search for satisfactory resolution of outstanding elements from proscribed weapons programmes. It was made clear that UNSCOM's decision to separate aspects related to monitoring from those related to disarmament had been taken at the executive level, based on certain assumptions that seemed to be warranted at the time. It was recognized however, that it is technically possible to carry out further the resolution of remaining issues mentioned above under the framework of OMV, provided adequate arrangements are established to ensure the full exercise of the rights contemplated by the Plans. The panel recognized that, due to different degrees of confidence, more effort should be placed in areas which have caused greater concern, as seems to be the case in the biological and some chemical weapons areas. In order to be effective, the reinforced OMV system should be able not only to certify that present activities are in accordance with Security Council resolutions but also to address unresolved issues, whenever necessary. Indeed, the retention of the right to investigate any aspect of proscribed weapons programmes would be a fundamental element of the integrated system. As in the case of disarmament, cooperation by Iraq is essential.

Legal framework

34. The reinforced OMV system should be based on the full implementation of the plans for ongoing monitoring and verification approved by Security Council resolution 715 (1991), provided the rights enshrined therein and In resolutions 687, 707 and 1051 are fully exercised. The plans establish that

the IAEA and UNSCOM should, through inspections and aerial overflights, as well as through the provision of information by Iraq, monitor and verify that activities, sites, facilities, material and other items, both military and civilian, are not used by Iraq in contravention of its obligations under relevant Security Council resolutions. It is understood that, for operational reasons, the full potential of UNSCOM's plan has never been explored. The existing plans provide an adequate legal framework for implementing a rigorous and effective system of monitoring and verification, and thus for integrating into it the investigation of unresolved issues regarding proscribed weapons programmes.

35. The possibility of continuing the investigation of proscribed weapons programmes under the reinforced monitoring regime is explicitly provided for in the plans. Paragraphs 22 and 23 of the plan presented by UNSCOM and 36 and 37 of the IAEA's Plan refer to the discovery of any item, including documentation, or activity in contravention of resolutions 687, 707 or of the Plan. Paragraph 24 of UNSCOM's Plan and 38 of the IAEA's Plan referred to above instruct UNSCOM and IAEA to bring to the attention of the Security Council any findings that indicate that Iraq is not in compliance with its obligations under resolutions 687 and 707. From a legal perspective, the ability to carry out specific operations aimed at clarifying certain questions and detecting if there is an attempt to retain proscribed items which escaped the destruction/removal, rendering harmless process is fully guaranteed.

Technical feasibility and necessary arrangements

36. The IAEA's OMV activities have been using essentially the same procedures and techniques initially employed to detect the presence of prohibited equipment, materials and activities. These procedures must not only credibly ensure such absence at routinely inspected locations, but also provide a significant probability of detection at other locations. Further clarification of remaining questions can therefore be integrated into the IAEA's Plan, provided the Agency is able to fully exercise the rights of access enshrined in the Plan.

37. In the case of the other proscribed weapons areas, satisfactory resolution of remaining issues under the OMV plan would require modifications in some assumptions for the operation of the OMV plan, procedures and

practices that were being used to date. More specifically, changes in the basic assumptions of the OMV plan would require the strengthening of the monitoring and verification system to maintain its effectiveness so that the Security Council mandate can be carried out. As stated earlier, the OMV plan, as it was being implemented before the interruption of inspections, was based on the assumption that: a fairly complete knowledge of the past would have been obtained, not having been designed to explicitly resolve remaining disarmament issues. The positive resolution of priority issues related to proscribed activities before the starting of the monitoring and verification system would surely contribute to an increase in the degree of confidence that the system would otherwise provide. Such uncertainties, however, could be offset through a reinforced OMV, based on the assumption that Iraq has the knowledge and technical expertise to exploit, for proscribed purposes, any relevant materials or technologies which it may retain or gain access to In the future.

38. IAEA and UNSCOM have both contemplated the possibility of integrating remaining disarmament issues into their OMV plans. In paragraph 34 of its latest report (doc. S/1999/127) the Agency states that “provided that it is able to exercise its right to full and free access in Iraq, the IAEA is in a position to proceed with the full implementation of its OMV plan and, as part of that plan, to investigate further the remaining questions and concerns and any other aspect of Iraq’s clandestine nuclear programme arising out of new information acquired by the IAEA”.

39. UNSCOM, in turn, points out in its latest reports that “the present review of the OMV system takes into account the possibility that the mandated objective of the full accounting of Iraq’s proscribed weapons and verification of Iraq’s prohibited programmes will not be achieved but the Commission may, nevertheless, be required to operate its OMV system under the shadow of Iraq possibly retaining prohibited materials”(paragraph 23 of S/1999/94).

40. Panel members agreed that the adoption of a reinforced OMV might represent a refocusing and evolution of patterns of work as pursued by UNSCOM. The reinforced OMV system should make maximum use of synergies, cross checks and cross fertilizations between the activities of the four disciplines (nuclear, biological, chemical, missile) and the Export/import

Monitoring Mechanism in order to ensure confidence in the continuing absence of proscribed activities as well as clarification and progressive resolution of disarmament issues. It was pointed out that the benefit of the integrated approach would be that all information gathered from these concurrent activities would be analyzed systematically, considered against other data and examined in a multidisciplinary context. The net effect could be to enable rapid and effective work towards confirmation of Iraq's disarmament status, provided the rights set forth in Security Council resolutions 687, 707,, 715 and 1051 are fully respected.

41. Changes on the ground resulting from the adoption of a reinforced OMV would be related rather to the intensity, frequency, intrusiveness and methods than to rights, which would remain unaltered, since all actions required are already permitted under relevant Security Council resolutions.

42. Panel members acknowledge that this evolution of UNSCOM's work will have implications for its organizational structure and resourcing, which it might be premature to address in detail at this stage. However, it was considered useful to present some of the parameters under which unresolved or not sufficiently resolved disarmament issues can be integrated into OMV:

- a) Full implementation of the rights enshrined in the OMV plans, particularly full access to locations, individuals and information as well as the right to implement any relevant technology;
- b) Re-establishment of baselines of what Iraq had acquired and achieved in each of the proscribed weapons areas on the basis of the knowledge so far accumulated;
- c) Identification of critical milestones at which any resumption of proscribed activities could be detected, as a means to address the potential consequences of possible uncertainties,
- d) Further development of lists of equipment/procedures/methods and a

corresponding degree of intensity/frequency/intrusiveness bearing in mind the amount of intellectual property Iraq acquired; prioritisation of methodology accordingly;

- e) Regular inspections of military sites;
- f) Increase in the number of inspector and supporting staff taking into account technical expertise and-wide geographical representation;
- g) Improvement of mobility/access through the establishment of regional centres and/or the use of fixed and rotary wing aircraft;
- h) Enhancement of in-house scientific analytical capability to increase speed and independence of results;
- i) Improvement of structures to promote linkages and information flows across disciplines and activities; and
- J) Identification of a long-term, adequate and independent source of funding.

43. It was noted that Iraq should confirm the rights and privileges of UNSCOM and IAEA inspectors and support staff, and, consistent with past experience, confirm that the health and safety of said personnel will be protected at all times when these Individuals are within the territory of Iraq.

44. Discussions on the specific question of techniques and tools were held. Although it was recognized that this debate was of a preliminary character, some time was devoted to issues related to efficiency, cost-effectiveness and the degree of intrusiveness of the different techniques. In this regard, it was noted that, although not a substitute for on-site inspections, overhead imagery may play, for instance, a very powerful role in providing indications of the presence of prohibited activities. The role of such a means in providing timely and accurate reference data to support, supplement and/or enhance inspection activities had already been proven in Iraq. The panel concluded that overhead imagery has already played an important role in the effective implementation of the OMV plans and that it should be exploited to the limit of its technical

capabilities. There would be advantages in the United Nations and the IAEA being able to derive independent conclusions there from.

45. The Export/Import Monitoring Mechanism would remain a critical component of the reinforced OMV. This system of information/notification would have to be reinforced and greater reliance would have to be placed in the provision of information by suppliers, particularly if conditions related to the volume of commercial transactions into Iraq are changed. In any case, the lists of dual-use equipment, the last version of which dates back to 1995, should be revised. It has been noted that, due to particularities in Iraq's programmes of weapons of mass destruction, these lists are already more comprehensive than those of the Chemical Weapons Convention and other non-proliferation arrangements, such as the Missile Technology Control Regime and the Australia Group.

46. For the reinforced OMV system to achieve its objectives, Iraqi cooperation will be necessary in particular in the sense of: a) providing immediate unobstructed access to all locations by United Nations and IAEA teams; b) not interfering with monitoring equipment; c) providing documentation to determine the legitimacy of activities under monitoring; d) providing all available information and materials related to past proscribed activities; e) ensuring access to personnel involved in such activities for interviews without interference; f) ensuring that relevant evidence is not concealed, removed or destroyed; g) ensuring access by fixed or rotary wing aircraft; h) adopting national legislation, as appropriate. At the same time, Member States are expected to cooperate fully for the effective functioning of the system.

VI) Organization and methods

General observations

47. The panel had in mind, in making its suggestions in this and other areas, - that it should work within the existing legal framework for the implementation of Security Council resolutions related to proscribed weapons in Iraq. The panel also notes that there are proposals before the Security Council, which have also been mentioned during the panel meetings, that may imply changes in Security Council resolutions. It will be a matter for the

Security Council to judge upon the desirability of their adoption. Nevertheless, the panel thought it worth examining adjustments in current practices and procedures within the present legal framework. The nomenclature in the following paragraphs was used in the discussions without prejudice to any future Security Council decision.

48. The panel held its discussions on this subject bearing in mind the experience accumulated during the past eight years of inspections but also the possibility of a reinforced OMV system as delineated above. In the course of debates on how to improve the operation of the system, reference was made to the desirability of reinforcing overall coordination, including within the UN system, without prejudice to a close relationship between the executive body and the Security Council. This implies the possibility of the Executive Chairman bringing any urgent matter to the attention of the Security Council. As a subordinate organ of the Security Council, the executive body derives its effectiveness and authority from this close relationship, both in terms of political supervision and of providing support for its activities.

49. In this context, suggestions were made, inter-alia, with regard to the possibility of restructuring the Commission as a collegiate body. Without prejudice of the close relationship referred to in paragraph 48, the Commission could provide for independent advice, guidance and general oversight, both at expert and diplomatic levels, on carrying out activities under the monitoring and verification plan and any problems, referred to it, that might arise in that connection. It would carry out functions entrusted to it by the Security Council, possibly including: a) consideration of any matter relating to the execution of the monitoring plan referred to it by the Security Council for advice; b) consideration of regular reports from the Executive Chairman on the conduct of operations; c) consideration of particular issues referred to it by the Executive Chairman with a view to their resolution or to a recommendation to the Security Council; d) consideration of complaints by Iraq regarding the conduct of inspections; e) establishment of rosters of experts for possible selection to serve on monitoring operations; and f) advice on personnel policy.

50. Recognizing the role of the Secretary-General in this regard, the Commission's composition would also be reviewed by the Security Council so that it possibly includes a core of technical experts; representatives from

among Security Council members; the Under-Secretary-General for Disarmament Affairs and possibly other representatives of the Secretariat. It is thought that among the technical experts a representative of the IAEA and of the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) might be included. In order to ensure proper liaison of the collegiate body with the Security Council, the meetings of the Commission might be presided over by a representative of a non-permanent member of the Security Council. The Commission should meet at least every three months (apart from emergency meetings).

51. Some suggestions were made that, at the operational level, the implementation of the reinforced OMV should be entrusted to a renovated UNSCOM, consistent with the provisions of such a system. This may have staffing Implications that were not considered at length by the panel. It is understood that the Baghdad Monitoring and Verification Centre (BMVC) would continue to play a pivotal role and may have to be further reinforced. The renovated UNSCOM should ensure a clear United Nations identity and be guided by the principles of full independence, rigour and transparency in order to ensure the effectiveness of its work and credibility of its results. It was felt that, at this stage, due to the amount of knowledge acquired by UNSCOM, as well as to the intrinsic interrelationship between the missile, biological and chemical weapons fields, these tasks should remain concentrated on this renovated United Nations body. Nevertheless it was noted that organizations such as OPCW might contribute, under appropriate arrangements, including through participation in the Commission. In the future, if Iraq becomes a party to the CWC, as urged in Security Council resolutions, cooperation arrangements similar to those currently associated with the work of IAEA in Iraq might be considered, provided they are consistent with mandates set forth in relevant Security Council resolutions, if the Security Council so decides.

Recruitment

52. A central component in ensuring an effective and credible system is the recruiting of staff who are technically competent, committed to the objectives of the Security Council resolutions, impartial, and, if possible, have

some experience of inspections. A personnel management strategy should ensure the optimum mix of qualifications, background and of long-term and short-term staff. Without prejudice to these requirements, staff selection should also reflect the desirability of establishing broad national representation to the extent possible. Cost efficiency and technical effectiveness could be promoted by complementing permanent staff with temporary staff selected, to the extent possible, within a roster of specialists (see paragraph 49 above).

53. Appointments for one year or more should continue to be made in terms of Article 101.3 of the Charter of the United Nations. All appointees would be regarded as International civil servants subject to Article 100 of the Charter. Taking into account United Nations policy, recourse to cost-free personnel should be limited. Efforts should be made to increasing, wherever operationally possible, personnel employed directly by the United Nations. All employees should be subject to an enforceable Special Service Agreement. This will require full cooperation from Member States.

Training

54. Considerable weight should be given to training needs with the objective of developing and reinforcing core inspection skills and competences. Training programmes should encompass both technical and cultural issues as well as relevant safety procedures. Particular emphasis should be placed on the importance of understanding national sensitivities in the course of Inspections. Emphasis should be given to structural pre-inspection training. For short-term appointments, on-the-job training would be the regular practice. Inspection planning and staffing should reflect those training needs. Continuity in the field is essential.

Equipment/technology

55. Appropriate specifications should be established for all monitoring equipment, including power units, to be installed in Iraq and on arrangements for its maintenance by suitably qualified personnel. Systematic and rapid selection and independent procurement of adequate emerging monitoring technologies should be promoted, as appropriate.

Information

56. Information has been recognized as an essential component of a reinforced ongoing monitoring and verification regime, whether provided by Iraq, or generated by inspections, or from any other source, including Member States. Internal handling of information should reflect the absolute need to protect the confidentiality of operations planning and to give assurances to providers that the sources and methods are being properly protected. This requires clear procedures for receipt, handling, storage and access to sensitive information. Evaluation and assessment of information collected should be rigorous and impartial. This can be facilitated by adopting clear analysis concepts and methodologies, and by using a modern database and computer-based analysis tools. The greater the confidence in the security culture of the organization the more information Member States are likely to provide.

57. Any information should be assessed strictly on the basis of its credibility and relevance to the mandate. The substantive relationship with intelligence providers should be one-way only, even if it is recognized that dialogue with providers may be necessary for clarifications and refinement of assessments. The OMV mechanism should not be used for purposes other than the ones set forth in Security Council resolutions.

Other practices and procedures

58. In conducting inspections or monitoring operations, effectiveness should be the primary consideration. A rigorous and comprehensive approach should be adopted to planning and in-field activities and should take into account the difficulties encountered in the past in Iraq, including instances of obstruction and/or deception. At the same time unnecessary confrontation or disproportionate reactions should be avoided.

59. Cooperative arrangements among different disciplines should be promoted through the development of structures to improve linkages and information flows across disciplines and activities. The composition of inspection/monitoring teams should reflect mission requirements. Confidentiality should be maintained during all stages of the planning and execution phases. Within the limits dictated by that requirement, inspector's

should be appropriately briefed on the broader objectives of the project in which their activities are inserted and should be given access to the reports of the missions to which they have contributed.

60. The Issue of relations with the media was raised. The panel found that, ideally, there should be a single point of contact with the press, which could benefit from the expertise of the existing UN and/or IAEA public relations machinery. Public comment by the verification entity and its personnel should be limited and restricted to the factual. Political evaluations or comments that carry obvious political implications should be left to the Security Council.

VII) CONCLUSIONS/RECOMMENDATIONS

61. The panel carried out its work bearing in mind the objective of presenting a meaningful contribution to the Security Council on how to re-establish a UN presence in Iraq in the area of disarmament/ongoing monitoring and verification. The panel considered that refocusing or ‘releasing’ the approach towards disarmament/ongoing monitoring and verification, without departing from the existing framework of rights and obligations laid down in Security Council resolutions adopted under Chapter VII of the Charter, might offer the opportunity to enlarge the scope of policy options for the Security Council. To this end, the panel concentrated a great part of its work on discussing the technical feasibility of a reinforced OMV system capable of addressing, through integration, remaining unresolved disarmament issues. The panel concluded that such a reinforced OMV system, which should include intrusive Inspections and investigation of relevant elements of past activities, is viable.

62. The framework for this system is well-known, encompassing Security Council resolutions 687, 707, 715 and 1051. In fact, what is being called a reinforced OMV is the OMV system itself as conceived in the plans approved by resolution 715 developed to its full potentiality. The panel points out that there is no need to change resolution 715 to that effect.

63. Several suggestions were made in relation to questions pertaining to organization and methods of work, including institutional arrangements, bearing in mind the reinforced OMV system. They are outlined in chapter VI of this

report. The panel recommends that the Security Council devotes appropriate attention to these ideas.

64. The panel notes that the longer inspection and monitoring activities remain suspended, the more difficult the comprehensive implementation of Security Council resolutions becomes, increasing the risk that Iraq might reconstitute its proscribed weapons programmes or retain proscribed items. A materialization of such a risk that is attributable to the absence of inspections would have extremely negative consequences for the credibility of international non-proliferation efforts in general, and for the credibility of the United Nations and IAEA in particular.

65. It has been repeatedly pointed out that UNSCOM's and IAEA's current inability to implement their mandates in Iraq renders them unable to provide any assurance that Iraq is in compliance with its obligations under Security Council resolutions and that it is essential that inspection teams return to Iraq as soon as possible. The current absence of inspectors has exponentially increased the risk of compromising the level of assurance already achieved, since it is widely recognized that the re-establishment of the baseline will be a difficult task. The loss of technical confidence in the system could become irretrievable. The panel considers that the status quo is not a practical alternative and recommends that efforts be made with a view to restoring an international inspection regime in Iraq that is effective, rigorous and credible.

66. The effectiveness of the monitoring and verification system depends on its being comprehensive and intrusive. Rigorous implementation is critically dependent upon the full exercise of the rights of full and free access set forth in relevant Security Council resolutions. The monitoring and verification system is an integral whole that can be meaningfully implemented only in its entirety. At the same time, mandates should be carried out objectively in a technically competent and thorough manner with due regard to Iraqi sovereignty, dignity and sensitivities, including religious and cultural ones, as well as those related to commercial confidentiality.

67. Given the difficulties experienced in the past, this will require firm and active support by the Security Council for the implementation of the reinforced OMV system. implementation of the OMV system is predicated on Iraqi

cooperation. Ensuring appropriate cooperation by Iraq means that, in one way or another, Iraq will have to be engaged by the Security Council, sooner rather than later. Of course the OMV system cannot be conceived as an enticement for Iraq to invite it into its territory. Indeed the reinforced OMV would be, if anything, more intrusive than the one so far practiced. It is in the hands of the Security Council to devise ways of ensuring that Iraq accepts such monitoring and verification.

68. In summary, the panel agreed on the possibility of an integrated system that is a reinforced OMV within the existing legal framework of resolutions 687, 707, 715 and 1051 as well as the Memorandum of Understanding of 23 February 1998, which would be capable of addressing the outstanding disarmament issues. Some of the parameters necessary for the implementation of such a system were outlined in relevant chapters of this report. They will surely need further elaboration, once the suggested approach is accepted by the Security Council. However, even the best system would be useless if it were to remain a blueprint on paper only. To be effective, any system has to be deployed on the ground, which is impossible without Iraqi acceptance. How this acceptance will be obtained is the fundamental question before the Security Council.

III - Notas utilizadas pelo Embaixador Celso Amorim

III.a) Fax enviado ao chefe de Gabinete do Secretário-Geral da ONU, Rolf Knutsson, pelo Presidente do Conselho de Segurança com notas utilizadas no dia 22/1/1999.

Anexo II

PERMANENT MISSION OF BRAZIL TO THE UNITED NATIONS
747 Third Avenue, 9th floor
New York, NY 10017

PHONE: (212) 832 6868
FAX: (212) 371 5716
E-MAIL: braun@undp.org

\\NTSVR1\E\TEMAS\K-C S N U\ORIENTE MÉDIO\FX KNUTSSON.DOC

NUMBER OF PAGES: 06 with this cover sheet
DATE: 1/23/99 1:10 PM

TO: Mr. Rolf Knutsson

FAX: (212) 9632155

FROM: AMBASSADOR CELSO AMORIM –President of the Security Council

*PEMU-CEAN
Sergio
Fragile*

See below.

Dear Mr. Knutsson,

I am enclosing the talking points I used as an introduction to informal consultations on Iraq on January 22. My intention in sharing these thoughts with Council members was to try to contribute to organizing and focusing the debate with regard to the various proposals (French, Russian, American and Canadian) that have been presented and are being discussed by the Security Council. These notes do not include other relevant issues, including the very important question of Kuwaiti POWs, property and archives. It is my understanding that these questions have to be dealt with on an equal footing with discussions related to disarmament and the humanitarian situation in Iraq. During the meeting I stressed that I was not making any proposal, either as President or in my national capacity, but just trying to clarify the issues from a conceptual and/or methodological point of view.

Sincerely, *Celso Amorim*

EX-101 1/23/99

The last round of consultations presented an opportunity for a preliminary exchange of views on a variety of issues related to Council responsibilities regarding Iraq. It is fair to say that we all share the common objectives of ensuring a continuing presence of the UN in Iraq in the area of disarmament/control of development of weapons of mass destruction and addressing the humanitarian needs of the Iraqi people.

Differences are known to exist; however, it is also possible to detect, on a number of points, areas of compatibility, if not yet convergence, around which the Council could try to rebuild its unity.

I would basically like to address three broad areas: 1) oil embargo/sanctions; 2) controls; 3) OMV/ disarmament.

1) Oil Embargo/Sanctions

With regard to sanctions, there is a shared goal of effectively addressing their long-term effects in terms of their humanitarian impact.

Some Council members advocate the relaxation of the sanctions regime (this has been expressed in some proposals). Others would prefer to keep the present regime, at least nominally, although introducing some important elements of flexibility.

One aspect of the sanctions issue is the oil embargo. Some Council members suggest modification of the present regime, maybe through a new SC resolution. Others prefer to stress the existing regime, although with additional flexibility.

Of course there are very important symbolic questions related to this issue. I do not ignore that symbols are part of politics and I recognize that this question is heavily

politicized. But let me put the question of symbolism aside, not failing to recognize its importance, but just as a means to help us move forward conceptually. If we look at things from a strictly practical point of view, wouldn't the elimination of the ceiling to Iraqi oil sales, together with a more flexible approach with regard to spare parts (which I understand is already being followed and which could be institutionalized), have the same practical effect as the lifting of the oil embargo? I am putting this question not suggesting that we should decide in one way or another, but just as a point upon which the Council may wish to reflect.

The other aspect of the sanctions issue has to do with the prohibition of exporting to Iraq. With a view to further improving the flow of humanitarian goods to Iraq, some Council members have suggested that contracts regarding food and medicine should be automatically authorized by the Secretariat, within the existing regime. Others stressed that exports to Iraq could be freed from restrictions, with the exception of arms sales, which would continue to be prohibited, while dual use items would continue to be subject to approval by the Sanctions Committee and to constant monitoring.

In other words, one approach stresses "what can be exported to Iraq" (what is in the Distribution Plan and is approved by the Committee); and the other stresses "what cannot be exported to Iraq". Are there ways to reconcile these two approaches, either by adjusting the present mechanism or in some other way? This is a question that the Council may also wish to address.

2) Controls

With regard to the question of controls, there seems to be agreement on the need to ensure that oil revenues are not used for the import of proscribed items.

In this context, there have been suggestions of a new system involving control of oil movements and financial flows into Iraq as well as physical controls of Iraqi imports at the border. Other Council members emphasize the mechanism established by Resolution 986 (escrow account under UN supervision).

And this, of course, is a point for which we do not have an answer yet.

3) OMV/Disarmament

There seems to be widespread agreement among Council members regarding the need for a strong OMV system, including intrusive inspections, to ensure that Iraq does not develop WMD.

Various inputs have been introduced into our discussions with a view to developing the basic concept of such a system: among these the French and Russian proposals. The Council might also take advantage of technical recommendations made by experts.

It has also been stressed that it would be important to define where we stand in the disarmament/OMV field. In other words, what has been called here a "baseline". The question of whether this baseline would be just factored into the OMV plan or whether it would be in itself an assessment on disarmament is where the views differ. The purpose of this baseline is seen in different ways by different Council members. But I haven't heard any opposition to having such a baseline "per se".

If this is so, we still have to define how this baseline might be established. The idea of a technical meeting (or a series of meetings) of some sort has been put forward by some delegations. We still have to think of a format and, maybe more

importantly, draw up terms of reference for such meetings, having in mind various suggestions, among which the Canadian proposal.

Such a meeting or meetings might be useful not only for the Council to take stock of what has been achieved so far, but also as a phase in the process of establishing a renewed OMV system. I believe this has been recognized even by some of those who advocate the immediate transition to the OMV phase.

The convening of such a meeting or meetings, if we agree to have it, should not preclude the continuation of our discussions on broader issues related to the Council's future policy regarding Iraq. In fact, both things could and should run in parallel. Any technical meeting should be able to provide the Council with one more input, among others, related specifically with the central objective of our discussions, that is, the long term disarmament and prevention of any Iraqi effort to develop WMD.

In light of all these inputs, we will have to decide on how to deal with disarmament issues that may still exist: we may decide to concentrate on future activities, in case we come to the conclusion that past programmes of WMD have either been disabled or become unverifiable; or we may determine that there are still some important disarmament aspects to be clarified.

At this point the Council might wish to consider the question I formulated last week (and I will repeat the question): "while recognizing that there may be disarmament tasks to be carried out, wouldn't it be possible to perform those tasks, with a renewed approach, under a reinforced OMV system (with disarmament elements factored into it)?"

III.b) Notas utilizadas pelo Coordenador dos painéis na apresentação dos relatórios ao Conselho de Segurança, em 7 de abril de 1999.

Anexo III

- 1) As this is probably the last time I am addressing the Council in my capacity as Chairman of the three panels (mandate ended yesterday), I will make use of the "intellectual license" that this position offers to present some ideas based on the reflections I was led to make over these two months. I will make an effort not to repeat myself, avoiding as much as possible going back to the points I made in my intervention of April 7. What I will be saying today is in reality an elaboration of those points, in the light of the discussions we already had.

- 2) We have concluded the first stage of our discussions, during which a variety of comments on the three panels' reports were made. As Chairman of those panels, I was encouraged by the tone of the debates, which revealed a positive, forward looking attitude to the whole problem and, I might add, a basic convergence in relation to the main thrust of the reports' conclusions and recommendations, in spite of differences of opinion in relation to some specific points.

- 3) It is also encouraging to see that the reports have stimulated the presentation of two draft resolutions, which cover several aspects dealt with by the panels. Although I see the merit of having texts to focus our attention, I am also of the view that before concentrating on details, we should make sure that we are treading on common ground. This, as apparent from the texts before us, does not seem yet to be the case. Most importantly, the Council should have a clear picture of what its strategy is and how it will unfold in time as well of how the problem of engaging Iraq fits into such a picture. Therefore, without prejudice to the appropriate attention that these papers deserve, I think it would be useful to take stock of some of the main elements in the discussions held so far, including what seems to be the main point of difficulty.

- 4) During the debates on the panels' reports it was possible to identify a consensus that the "status quo" is not acceptable. Clearly it cannot be acceptable

from the UN standpoint, since SC resolutions are not being implemented, while the *Iraqi people* continues to suffer from all sorts of deprivation.

5) It was also possible to discern the reiteration of two well-known positions, which, at first sight, look difficult to reconcile. While some support the partial or total lifting of sanctions as a necessary condition for bringing inspections back to Iraq, others are averse to anything that may be remotely seen as changing the sanctions regime. This obviously poses the possibility of reproducing the impasse of the beginning of January.

6) The question is thus whether there is any prospect of working towards an approach that can bring these two apparently opposing attitudes closer together and that might be acceptable to all, therefore allowing the Council to move forward. As an incurable optimist, I think this is a difficult but maybe not an impossible task, if I am allowed to assume that we all share two basic objectives: to reinstall an effective disarmament/OMV regime in Iraq and to alleviate the suffering of the Iraqi people, without losing sight of other objectives of SC resolutions.

7) As I stated many times, I am convinced that such an approach has to be comprehensive and take, as a package, the recommendations of the three panels as its starting point. It must also allow for the engagement of Iraq in the process. Without such engagement, best intentions will remain just that.

8) The need to re-establish a UN presence in Iraq in the area of disarmament/OMV is a shared objective and was a guiding force behind the creation of the panels. The report of the panel on disarmament/OMV proposes a reinforced OMV, but recognizes appropriately that such a system is not self-implementable. It requires Iraq's acceptance. Let me stress, once again, that I fully agree with the concept that no concession should be made to Iraq as far as the effectiveness and rigour of the system of OMV are concerned.

9) On the other hand, most delegations seem to agree on the need of taking a broad view of the humanitarian question, so as to enable the progressive return to economic normalcy in Iraq, while making sure that funds are not being diverted for proscribed purposes. This means the further exploration of humanitarian exceptions in a way that can significantly improve the availability of resources.

10) As a means to set in motion this comprehensive approach, and possible subsequent steps, the notion of a "time-sequence" might be helpful.

11) The first thing to be done, in my view, after listening to the discussions, would be to ask, as suggested by Canada, the SG to analyze the legal aspects of the recommendations of the panel on humanitarian issues. This could be done in a very short period of time (one or two weeks, at the most).

12) At the same time, the Secretary-General should be asked to detail, for approval by the Council, technical aspects related to the parameters for the implementation of a reinforced OMV, some of which are laid down in the panel's report, including suggestions related to the organization and methods of the new system.

13) Finally, the SG could be asked to implement forthwith the actions suggested by the panel on POWs and Kuwaiti property, which are very straight-forward and do not need much elaboration. This, of course, does not preclude any other expression by the SC on this point.

14) Once the SG clarifies the legal requirements for the implementation of recommendations of panel II, the SC should decide the immediate implementation of all the recommendations contained in the report, including the ones on investment and production sharing. I recall that these recommendations

presuppose the maintenance, for the time being, of existing controls, including those on financial flows.

15) As soon as the SG presents a detailed plan for the reinforced OMV, or even before, preparations should start for a technical mission to be sent to Iraq with a view to the re-establishment of baselines for the reinforced OMV. Of course, the necessary involvement of the Government of Iraq will require resort to some sort of diplomatic effort.

16) Once the reinforced OMV system is implemented on the ground and the EIM mechanism is functioning, we would have in place all the recommendations of the three panels.

17) At this point, financial controls by means of the escrow account will still be fully operative and would apply to the flow of resources to and from Iraq. Clearly while financial controls are kept, we will still be speaking of expanding exceptions, within the basic philosophy of Res. 986.

18) However, in order to engage Iraq "sooner rather than later" the SC may have to look further into the future and as of now consider which subsequent steps it is prepared to take if, after a prudential period (say some months), the Council is satisfied that Iraq is cooperating adequately with the reinforced OMV regime. Such steps may take the form of relaxation of some of the controls, especially financial ones, while maintaining dual use items under strict monitoring.

19) In practice, at this point - but at this point only (and I repeat after a prudential period in which cooperation by Iraq has been confirmed) - the Council would be moving from an approach based on humanitarian exceptions to one of gradual relaxation of sanctions. I believe this fits well with Ambassador Turk's idea

of a system of incentives and disincentives in order to maximize the likelihood of Iraqi cooperation.

20) In sum, my fundamental idea in this regard is based on the distinction between two concepts: that of humanitarian exceptions to sanctions, in the spirit of the Agenda for Peace and of SCR 986 and the one of lifting sanctions. But while recognizing this distinction, which would imply different points of departure, one must also acknowledge that there may be a point in time in which, given the appropriate conditions, areas of proximity or even superposition between these two ideas may become apparent. My hope is that the Council might build on these areas of proximity and, in a spirit of compromise, come to a common strategy. Strategy also involves a time element. In other words: some things that are not yet possible now may become feasible in a not too distant future if the right conditions prevail. Or, in other words, a comprehensive approach does not exclude the notion of graduality, but the Council must be prepared, as it engages Iraq, to say what it will be prepared to do if true cooperation is indeed forthcoming.



<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>