

IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política

Asociación Uruguaya de Ciencia Política

Rogue States: o conceito e sua utilização sob a ótica construtivista¹

Karen Katarine Mizuta

IRI-USP/Brasil

Instituto de Relações Internacionais

Universidade de São Paulo

Bolsista FAPESP

E-mail: karen.mizuta@usp.br

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

Rogue States: o conceito e sua utilização sob a ótica construtivista

O presente artigo pretende avaliar o surgimento do termo de “*rogue state*” e sua utilização pelo governo americano como política oficial. Levando-se em consideração as teorias construtivistas, principalmente dos teóricos da chamada virada lingüística, o artigo analisará o discurso americano em relação aos países denominados Rogues. Desde o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos promoveram a noção da existência de “*Rogue States*”, denominando os “novos inimigos”, com o desaparecimento da URSS- o Grande Império do Mal. No entanto, o termo confere muitas controvérsias em torno de sua definição, De acordo com Kratochwil, é no “ato de fala” está contido o significado que cada situação representa para cada ator. As ações tomadas diante de uma situação são definidas a partir da percepção deste fato e do significado que o ator dará a ele. Sob a perspectiva construtivista, podemos depreender que o discurso foi utilizado como forma de corroborar as ações norte-americanas em relação aos países denominados como tal, ao mesmo tempo em que moldavam as próprias estratégias americanas. Segundo Michael Klare, o termo foi cunhado como forma de justificar os gastos militares do pós-Guerra Fria e desenvolver uma coesão entre os Departamentos do governo americano. O termo em si já traz uma carga cognitiva que pressupõe um tipo de ação que deve ser tomada em relação aos países. Nesses termos, o discurso americano já confere uma ação em si e devendo ser vista como tal.

Key-words: rogue state, política externa americana, construtivismo

Introdução

O termo cunhado por *policymakers* americanos confere muitas controvérsias em torno de sua definição, principalmente dos critérios que determinam o grupo dos “rogues”: a busca pela obtenção e pelo desenvolvimento - ou já a posse - de Armas de Destruição em Massa (*Weapons of Mass Destruction*²) e o apoio ao terrorismo são os critérios mais comumente utilizados. O Governo Bush definiu os Rogue States como sendo aqueles Estados que

“brutalize their own people and squander their natural resources of the personal gain of the rulers, display no regard for international law, are determined to acquire weapons of mass destruction, sponsor terrorism around the globe, and reject basic human values and hate the United

² Inclui-se em armas de destruição em massa, armas químicas, biológicas e nucleares.

States and everything for which it stands.”³ (NSSUSA 2002, 13)

Pode-se voltar à origem do termo “rogue” para tentarmos compreender a sua utilização dentro do contexto aplicado na política externa americana: segundo o dicionário Cambridge⁴ o verbete “*rogue*” apresenta os seguintes significados: como adjetivo, toma o significado de algo/alguém que se comporta de maneira não esperada ou de uma maneira anormal, frequentemente de maneira destrutiva; ou ainda um animal perigoso que vive à parte do resto do seu grupo ou bando. Como exemplo ele cita um “*rogue state*” ou uma “*rogue cells*”. O termo tem sua origem no latim derivando do termo “*Rogare*”⁵, denotando originalmente um vagante preguiçoso, ocioso, sem valor, sem princípios; desde o início empregado de forma pejorativa. Robert I. Rotberg em “*Worst of the Worst: dealing with repressive and rogue nations*” afirma:

“Likewise by the late twentieth century, there could be little uncertainty about the meaning of Washington’s label. Rogue simply did not belong to the family of the nations. Their bizarre, unprincipled, cantankerous methods of operating in the global arena set them outside its bounds.”⁶ (ROTBERG, 2007:8)

Os exemplos de utilização do adjetivo “*rogue*” dados pelos dicionários demonstra a incorporação do termo “*rogue state*” e seu sentido particular na língua inglesa; um “*rogue state*” seria um *outsider*, um *outlaw* –“um fora da lei”- do Sistema Internacional, um ator que ameaçaria a ordem do mesmo.

³ “[Rogue States] brutalizam seu próprio povo e desperdiçam seus recursos naturais em favor de ganhos pessoais de seus governantes, não demonstram nenhuma consideração para com as leis internacionais, são determinados à adquirir armas de destruição em massa, apoiam terrorismo mundo afora, rejeitam valores humanos básicos e odeiam os Estados Unidos e tudo que este defendem”.

⁴ Cambridge On-line Dictionary em <http://dictionary.cambridge.org/define.asp?key=98658&dict=CALD>

ROGUE (adjective) 1 behaving in ways that are not expected or not normal, often in a destructive way; p.ex. *a rogue state, rogue cells*. 2 [before noun] SPECIALIZED A rogue animal is a fierce, dangerous animal that lives apart from the rest of its group. (noun) 1 OLD-FASHIONED HUMOROUS a person who behaves badly but who you still like: “Come here, you little rogue!” chuckled my uncle./ *The women all think he’s a loveable old rogue*. 2 OLD-FASHIONED a dishonest or immoral man 3 ROGUE STATE: a nation which is considered very dangerous to other nations

⁵ Oxford Dictionary em http://www.askoxford.com/concise_oed/rogue?view=uk

1. a dishonest or unprincipled man. 2 a mischievous but likeable person. 3 an elephant or other large wild animal with destructive tendencies driven away or living apart from the herd. 4 a person or thing that is defective or unpredictable. - ORIGIN originally denoting an idle vagrant: probably from Latin *rogare* ‘beg, ask’.

⁶ “Da mesma forma, durante o século 20, havia pouca certeza sobre o significado do título designado por Washington. “Rogue” simplesmente não pertencia à família das nações. Seus métodos de operação estranhos, imorais e perversos na arena global, os colocam fora das fronteiras da mesma.”

Apesar de a sua utilização ser concretizada na década de noventa, a idéia de “*rogue*” surge durante a Guerra Fria. Inicialmente, na década de 1970 termos como “*pariah state*⁷” e “*outlaw state*” foram invocados por *policymakers* americanos para designar países que possuíam comportamento “*delinquente*” (LITWAK, 2000:377). Faz-se necessário ressaltar, neste momento, que esses termos se referiam exclusivamente ao comportamento interno dos países, fazendo objeção aos seus regimes e suas ações para com seus próprios povos e não sua conduta internacional. Dentre os países que compunham o grupo dos países denominados “párias” estavam o Camboja na administração de Pol Pot, a Uganda de Idi Amin e a África do Sul sob o regime Apartheid.

O artigo analisará o surgimento do conceito “*rogue state*” dentro do vocabulário de *decision-makers* americanos e sua interpenetração na política externa americana sob a ótica das teorias construtivistas, como forma de melhor compreender a construção desta rotulação e a percepção que os Estados Unidos possuem de determinados Estados do sistema internacional.

O surgimento do conceito “Rogue State”

As décadas da Guerra Fria foram marcadas pela constante disputa. Conheciam-se o inimigo, o Grande Império do Mal ao qual todos os esforços americanos de contenção e combate eram dirigidos. Com a queda do Muro de Berlim e dissolução da URSS em 1991, o inimigo desaparece, dando espaço a novos tipos de ameaças.

Durante a Administração Bush (41º Administração), houve o reconhecimento de que ameaças regionais poderiam representar problemas para os interesses Americanos no exterior. Apesar de o termo não ter sido utilizado oficialmente por este governo, o secretário de defesa Richard Cheney mostrou preocupação com “aspirantes a hegemonias regionais” no momento da Guerra do Golfo I. “Estados com comportamentos imprevistos” - os “Iraques” - tornar-se-iam o foco da atenção da política externa. O desenvolvimento de uma nova estratégia de contenção diferente da utilizada durante a Guerra Fria contra um único inimigo conhecido foi sugerido por Cheney (MISLAN, 2007:3): havia a necessidade de uma transformação da vasta força da era da

⁷ Cambridge Dictionary Online: **Pariah**- person who is not accepted by a social group, especially because he or she is not liked, respected or trusted.

Guerra Fria planejada para deter a agressão Soviética em uma força capaz de lutar em duas frentes regionais contra ameaças apresentadas por “rogue states”.

Com a eclosão da Guerra do Golfo I a estratégia americana de percepção dos “rogue states” tomou novo rumo: antes um aliado americano anti-Iraniano para estabilização política na região do Oriente Médio, o Iraque torna-se alvo das atenções com a sua invasão no Kuwait em 1990, pondo sob ameaça a liderança americana no Oriente Médio; a política americana não podia permitir outra potência regional fazer o mesmo.

É a partir da Administração Clinton que o termo será oficialmente utilizado pelo governo americano. Segundo Lake, como única superpotência, os EUA teriam a incumbência e “responsabilidade de desenvolver uma estratégia a neutralizar, conter e através de seleção persuasiva tentar transformar esses ‘backlashs’ em Estados constitutivos do Sistema Internacional”⁸.

Com o colapso da União soviética faz-se necessário a emergência ou o apontamento de um “novo inimigo” com o qual os EUA devem se preocupar: a ameaça “*rogue*”, apesar de difusa, confere esse novo inimigo justificando os gastos militares do pós-Guerra Fria, tão altos quanto o da antiga era. Além disso, a justificativa deveria recair também sobre a expansão crescente da presença militar americana no mundo.

O surgimento do termo é controverso. Michael Klare considera ser o termo “*rogue state*” necessário para a coesão de uma grandiosa estratégia do Pós-Guerra Fria: era necessário criar dentro do aparato político americano uma maneira do Departamento de Defesa justificar seus gastos e orçamento com forças militares frente ao Congresso Nacional americano. Essas rivalidades entre Departamentos de Estados levou a “construção de uma nova demonologia baseada em potências do Terceiro Mundo equipadas com Armas de Destruição em Massa”(KLARE, 1995:25)

Entretanto, Robert Litwak (LITWAK, 2000) não considera que o surgimento do termo tenha sido dentro do aparato político do Departamento de Defesa. O autor aponta a utilização de termos correlatos como “pariah” ou “outlaw states” durante as décadas da Guerra Fria, para designar países com comportamento interno delinquente; e que durante o pós-guerra fria ocorre

⁸ Tradução livre (LAKE, 1994)

uma grande alteração no entendimento do termo “*outlaw state*”, passando a admitir a designação do comportamento externo ou internacional, além do interno.

A Doutrina de “*rogue states*” assumida pelo governo mostra que os esforços militares deveriam ser concentrados em um número pequeno de países hostis como Coreia do Norte, Iraque e Irã, como pôde ser visto na declaração de Lake. A estabilidade de uma estrutura global bipolar encontrada na Guerra Fria já não existia mais, e segundo tal doutrina, o vácuo deixado pelo desaparecimento da URSS, abriria espaço para um sistema incerto e potencialmente mais perigoso, onde Estados agressivos pudessem agir e adquirir armas ofensivas de destruição em massa com maior facilidade.

Segundo Litwak, o termo “*rogue state*” serviria para designar países relacionados com um comportamento hostil internacionalmente, diretamente ligado a três critérios: a) a busca pelo desenvolvimento e obtenção de armas de destruição em massa; b) o uso de terrorismo internacional como instrumento de política estatal; c) comportamento hostil, colocando-se como ameaça regional ou global e/ou para os interesses americanos (LITWAK, 2000:49).

Dessa forma, os Estados Unidos deveriam estar aptos a se defenderem de possíveis ataques com armas de destruição em massa e tecnologias de mísseis balísticos. Acima de tudo, de acordo com Ivan Eland (ELAND & LEE, 2001:3), esta “Doutrina de Rogue State” é baseada na suposição que tais países agem irracionalmente e portanto possuem comportamento imprevisível.

Esta política foi desenvolvida posteriormente pela então Secretária de Estado Madeleine Albright em Setembro de 1997, ao se dirigir ao Conselho de Relações Exteriores. Ela afirma serem os “*rogue states*” e a lida com eles o “maior desafio de nossos tempos, (...) pois eles estão aí com o único propósito de destruir o sistema”. Albright define ainda que os “*rogue states*” constituem uma das quatro diferentes categorias de Estados existentes no Sistema Internacional; as outras categorias de Estados seriam aqueles países de industrialização avançada, as democracias emergentes e por fim os Estados Falidos.

De acordo com Litwak, a política de “*rogue state*” foi essencialmente uma política de mobilização estratégica que consolidou uma gama de países e os demonizou sob um único rótulo. Esta política reflete a maneira maniqueísta da cultura política americana em ver as relações internacionais como *uma luta* moral entre as forças do Bem e do Mal.

Como podemos depreender, o conceito de rogue states assume diferentes perspectivas e significados. Eric Herring (HERRING, 2000:188) oferece uma avaliação do debate acadêmico em relação ao termo “*rogue state*”, subdividindo-o entre “conservadores”, “liberais”, “esquerdistas” e “interpretadores”.⁹

A perspectiva conservadora enfatiza que o conceito é objetivo e aplicável às ameaças aos Estados Unidos e aos seus aliados, representando adequadamente a o caráter demoníaco e ameaçador destes Estados. De acordo com Thomas H. Henriksen em “*The Rise and Decline of Rogue States*”, a emergência de “*rogue powers*”, países com comportamento “delincente” não é um fenômeno recente, podendo ser observado através da história. No entanto, “*their re-appearance on the international scene was greeted with surprise in political circles in the aftermath of the Soviet collapse*” (HENRIKSEN, 2001:349). Para ele, durante o século XX, houve algumas manifestações de “comportamento rogue”, apesar de poucos autores reconhecerem isso. O Bolchevismo sob o ponto de vista de Henriksen configurou um desses poderes (HENRIKSEN, 2001:352): a ascensão dos Bolchevistas ao poder através da Revolução de Outubro trouxe uma agenda doméstica radical e críticas contra o *status quo* internacional. A contraposição ao sistema Imperialista Ocidental – de colonização e exploração de países subdesenvolvidos da África, Ásia e America Latina – juntamente com um modelo econômico que se opunha ao Capitalismo dominante nos países ocidentais era, “com uma doutrina estridente revolucionária, (...) pouco provável que a URSS não provocasse oposição em Londres, Paris e Washington”¹⁰; sofrendo isolamento por parte dos Estados Unidos por mais de uma década, quando do surgimento do Nazismo na Alemanha as relações diplomáticas foram reatadas com o Governo F. Delano Roosevelt.

Henriksen faz referência à brutalidade interna e externa dos rogues, argumentando ainda que suas conexões com o terrorismo e suas relações entre poderes rogues são intensas apesar das diferentes características dos regimes (SENN, 2008:19).

Contudo para a perspectiva liberal, o conceito possui um cunho subjetivo e exagera a natureza da ameaça sendo uma consequência da instrumentalização do conceito. Martin Senn

⁹ Em uma tradução literal livre das diferentes perspectivas em relação ao debate do conceito de “*rogue state*”. Herring propõe quatro perspectivas em seu artigo “*Rogue Rage: can we prevent mass destruction?*”, são elas “*conservative perspective, liberal perspective, left-wing perspective and interpretivist perspective*”.

¹⁰ Tradução Livre. (HENRIKSEN, 2001:352) “*With such strident revolutionary doctrine, it is little wonder tha the Bolsheviks galvanized opposition in London, Paris and Washington.*”

(SENN, 2008:17) enfatiza que, apesar da diferença entre a definição conservadora e liberal, ambas assumem que os *rogue states* conferem uma ameaça aos interesses americanos. Enfatizam a subjetividade na rotulação dos países como *rogue*, além de argumentarem que tal categorização demoniza os mesmo e restringe as opções políticas americanas para com eles.

As explicações da perspectiva de esquerda (*left-wing*) ressaltam que a rotulação pode também ser aplicada aos Estados Unidos e a alguns dos seus aliados pelo comportamento agressivo e por ignorar princípios e normas internacionais como a intervenção militar não autorizada e os direitos humanos. O trabalho de Blum (BLUM, 2006) examina e critica a condução da política externa dos Estados Unidos durante e depois da Guerra Fria, destacando passagens nas quais a política externa americana violou princípios e condutas internacionais e qualificando o país como um “*rogue state*”. Da mesma forma, Noam Chomsky aponta o comportamento internacional americano como sendo agressivo a ponto de considerá-los um “*rogue superpower*”.

A última perspectiva demonstrada foca sua análise principalmente em estruturas ideacionais, ou seja, valores e identidades. Com uma abordagem sobre a percepção dos chamados *rogues* no cenário internacional, a perspectiva “interpretativa” procura analisar através das interações entre dois atores (*ego* e *alter*), a construção da imagem que eles produzem e assumem deles próprios, em uma co-constituição. Um resumo destas quatro perspectivas pode ser visto na tabela 1.

Este trabalho procura seguir a linha desta última perspectiva, de forma a compreender o uso do termo *rogue state* pela política americana através da sua percepção do Outro.

Tabela 1. Conceito de Rogue States (baseado em E. Herring e M. Senn)

	Conservadora	Liberal	Esquerdista	Interpretativa
O conceito de rogue state...	é uma classificação objetiva, representando a ameaça provinda dos estados cunhados como tal	é uma classificação subjetiva e exagerada da ameaça.	é também aplicável aos EUA e países ocidentais, em concordância com o comportamento o agressivo no sistema internacional	é imagem percebida na co-constituição.
Alguns autores	Henriksen (2001)	Caprioli, Trumbore (2005) Hoyt (2000) Litwak (2000, 2001) Klare (1995) O'Reilly (2007)	Blum (2006) Chomsky (2000)	Herring (2000) Senn (2008)

Fonte: Definições baseados em argumentação de E. Herring em “Rogue Rage: Can we prevent mass destruction?”

Imagens e Ideias: Construtivismo como base teórica

As teorias construtivistas emergem como nova perspectiva de estudo, trazendo influências da Teoria Social como a importância das ideias e dos valores na análise dos acontecimentos sociais. Para o construtivismo, os agentes e a estrutura seriam co-determinados uns pelos outros, sendo construídos e podendo ser modificados pela interação entre eles. Assim, o mundo não seria predeterminado, mas construído à medida que os atores interagissem através do processo de comunicação, transformando o mundo e a realidade em uma construção social. Os interesses e as preferências dos atores seriam construtos sociais decorrentes de tal interação. A linguagem oral e textual é considerada como importante ferramenta na política internacional; o discurso possui sempre duplo sentido e motivações encobertas vinculadas a uma relação de poder. Essas teorias servirão de base para nossa análise.

Os estudos de Kratochwil contribuíram de uma maneira muito significativa para o desenvolvimento do construtivismo. Com grande influência de estudos lingüísticos e do direito e

principalmente de Jurgen Habermas, Kratochwil foi um dos principais autores da “virada lingüística” nas Relações Internacionais.

O autor irá propor que a o “ato da fala” é um instrumento crucial para análise da política internacional. É no discurso – e principalmente nas regras que compõe este discurso- que estão contidas as intenções e interesses dos agentes, permitindo a compreensão da realidade. Assim, entender as regras e o discurso em si é compreender o mundo ao qual nos referimos, pois ele é o resultado dos próprios discursos em si; a realidade como ela é não nos importa, uma vez que nós somente compreendemos a realidade através da linguagem com que nos referimos a ela.

“(…) speech acts are constituted by norms, that is, they fit precisely the model of institutional fact (...). Only within a certain governed by institutional rules will a certain utterance have a meaning. Finally, we can show that is through such institutional arrangements that we, as members of society, constantly bridge the gap between the ‘is’ and the ‘ought’”. (KATROCHWIL, 1989:31)

Assim, para Kratochwil a linguagem não somente reflete a ação, mas é a própria ação em si. As normas constitutivas do discurso regem e organizam a tomada de decisão dos agentes, reduzindo a complexidade dos contextos nos quais as escolhas são feitas. Portanto, os atores tendem a voltar-se para as normas como forma de melhor depreender o conhecimento dos fatos e possibilitar sua tomada de decisão.

Norms are speech acts, and they depend upon successful communication (Kratochwil 1989). Thus they only function properly if the speech act produces the desired effect with the addressee. They are not independent of the surrounding situation. If they produce the wanted outcome, they link “individual autonomy to sociality” by providing guidance and acting as a problem-solving device.(ZEHFUSS, 2001:66)

Ao mesmo tempo, Kratochwil afirma que as normas não são somente instrumentos de ordenação do pensamento e da tomada de decisão, mas também podem funcionar como legitimadores de tais atos e decisões. Por serem produtos da construção social, as normas que

regem o discurso podem influenciar e possibilitar certas ações como corretas e impossibilitar outras.

Por isso para o autor, faz-se necessário a análise do discurso mediante o qual essas decisões foram tomadas para podermos compreender melhor o mundo e a realidade que nos cerca.

Em sua grande obra, “Anarchy is what states make of it”, Alexander Wendt critica as teorias dominantes principalmente o neo-realismo de Waltz e propõe um novo modelo de análise para as relações internacionais.

Para o autor é necessário buscar uma teoria que apresente um modelo cartesiano e um modelo anti-cartesiano, isto é, a teoria construtivista deveria contemplar o aspecto material, mensurável, ao mesmo tempo que procure entender de forma cognitiva, os significados, as idéias e as imagens referentes a realidade construída.

Para Wendt, “[a] fundamental principle of constructivist social theory is that people act towards objects, including other actors, on the basis of the meaning that the objects have for them.”(WENDT, 1995:396-397). Ou seja, mesmo sendo estruturas similares, estas podem apresentar significados diferentes a cada ator devido a entendimentos intersubjetivos e expectativas sobre as primeiras. Ainda, “são os significados coletivos que constituem as estruturas que organizam as nossas ações¹¹” (WENDT, 1995:397).

Partindo do pressuposto que toda a realidade é uma realidade construída, não é possível falar em um portfólio de interesses prévios dos atores. Wendt irá apresentar que as identidades são as bases dos interesses sendo dependentes do contexto social que os envolve. As identidades seriam definições sociais herdadas pelos atores através do seu entendimento perante a estrutura que constitui o mundo social. E é dessa definição que os interesses são criados e determinados, durante o processo de definição e significação da própria situação.

Segundo o autor, os atores estão sempre inseridos em um contexto cultural e é este que deveria promover a realidade cognitiva, da qual depreenderíamos a visão do ator. Para Wendt, existem três contextos culturais: Hobbesiano, Lockeano e Kantiano (WENDT, 2007). Tendo os Estados como atores centrais das Relações Internacionais, Wendt irá demonstrar as características

¹¹ Tradução livre

de cada contexto cultural constituído pelas identidades de “inimigo”, “rival” e “amigo” cada um com sua respectiva lógica e implicando uma postura adotada do *ego* em relação ao *alter*.

O Hobbesiano define o Estado de Guerra como endêmico, no qual a possibilidade de ocorrer uma guerra está sempre presente (tanto como realidade, quanto como potencialidade). Os Estados são fortemente predadores, apresentando um espírito belicoso e sem possibilidade de cooperação. Os Estados tem grande interesse em fortalecer suas capacidades militares, uma vez que se espera que os demais tenham conduta hostil, comportando-se como revisionistas do Sistema Internacional; os atores seguiriam a lógica de “kill or be killed”, sendo vistos como *Inimigos* (SENN, 2008:39).

Em um contexto Lockeano, a guerra é uma situação aceitável, porém ela é restrita. As normas estão presentes e asseguram-se certos direitos à vida, à liberdade e à propriedade privada; além de se ter o respeito à soberania. A taxa de mortalidade dos Estados é baixa, não sendo uma situação de insegurança permanente como no contexto hobbesiano; a lógica seguida pelos Estados, percebidos como *Rivals*, é a lógica do “live and let live”.

O último contexto, o chamado Kantiano, apresenta uma situação onde não há guerras; há disputas reguladas através de um sistema de direito público internacional. Tais disputas seriam resolvidas sem apelo à violência. A defesa é entendida como coletiva, ou seja, dentro do contexto de estado mundial, uma ameaça contra um Estado é uma ameaça a todos, produzindo a lógica de “all for one, one for all”. Os Estados, então seriam vistos como *Amigos* entre si.

Tenhamos em mente que esses contextos culturais não são dados pré-existentes, mas sim construtos sociais a partir da percepção do mundo.

Percepções da Imagem dos Rogue States na política americana

Em seu artigo “*Is there such thing as a Rogue State?*”, Janna Thompson argumenta que a noção de “rogue state” é incerta, ou até mesmo incoerente. A autora desconstrói os argumentos que suportam a ideia de rogue state, reforçando que o uso desta rotulação a certos países pode encorajar outros membros da sociedade internacional a travarem guerras contra eles, os tornando

por objetos justificáveis de ataques, invasões e reconstrução, uma vez que tal termo os coloca como ameaças ao sistema e não merecedores do respeito internacional (THOMPSON, 2002).

Muito críticos do termo o consideram analiticamente insustentável e extremamente subjetivo. Os critérios levantados por Litwak para designar um país como Rogue, não seriam utilizados objetivamente pela diplomacia americana.

O caso da Síria durante a Administração Clinton é emblemático. Pela sua importância política para os Estados Unidos, o governo de Damasco foi excluído da lista de “rogues” apesar de apresentar um comportamento internacional perturbante. Se tivesse o denominado como rogue, as aberturas políticas para com esse país, teriam sido muito mais difíceis (ou impossíveis), uma vez que a política normal a ser adotada seria a de contenção.

De acordo com Senn, o conceito de rogue state serviria para explicar uma identidade adotada e percebida pelos atores. Com uma análise construtivista, Senn demonstra que interação social produz a identidade de cada ator na alteridade.

First, ego, based on its definition of the situation, engages in an act which signals to alter both which role ego is planning to take in the interaction and which corresponding role it envisages for alter. In the second scene, alter interprets the meaning of ego's action in relation to its own perception of the situation. Alter, on the basis, of its interpretation, which may have involved learning, now engages in an action of its own. This constitutes a signal to ego in the same way in which ego's actions had been one to alter. Finally, in the fourth scene, ego responds.¹²

Países como Irã, Iraque e Coreia do Norte perceberiam e seriam percebidos pelos Estados Unidos dentro de um contexto cultural hobbesiano, tendo uma imagem de Inimigos. Enquanto que para outros, eles podem ser percebidos de outra forma, dentro de um contexto cultural diferente.

A Administração Clinton assumiu os “Rogues States” como sendo uma das ameaças à segurança Internacional e conseqüentemente aos Estados Unidos na década de 1990. A preocupação em como lidar com a emergência e a ação de tais Estados levou a constituição de

¹² Zehfuss, Majas “Constructivism and identity” *apud* SENN, 2008:53.

uma estratégia de segurança nacional a partir de 1995: a “National Security Strategy of Engagement and Enlargement” (NSSUSA, 1995)

A expansão da ameaça “rogue” é abordada logo no prefácio da estratégia NSSUSA de 1995: “The end of the Cold War fundamentally changed America’s security imperatives. (...) and rogue states pose a serious danger to regional stability in many corners of the globe. The proliferation of weapons of mass destruction represents a major challenge to our security.”¹³

Sob a ótica construtivista, o “ato da fala” é um instrumento crucial para análise da política internacional, como visto anteriormente. É no discurso – e principalmente nas regras que compõe este discurso- que estão contidas as intenções e interesses dos agentes, permitindo a compreensão da realidade. Dessa forma, compreender o discurso americano mediante o qual tais decisões foram tomadas poderá nos trazer maior entendimento de tais políticas.

Assim, o discurso americano nos revela sua percepção dos rogue states de uma maneira hobbesiana. Apesar da NSS de 1995 propor o “engajamento”, a estratégia elaborada pelos EUA para lidar com os dois principais países que conferiam a maior ameaça parte da política desenvolvida por Anthony Lake como mencionado anteriormente. Em seu artigo (LAKE, 1994) ele propõe a contenção dupla – “*dual containment*”- dirigida ao Irã e ao Iraque, as duas maiores apreensões dos EUA, apesar da menção de outros países como membros do grupo dos “*Rogues*”- Líbia, Coréia do Norte e Cuba.

O foco nesses dois países resulta da premissa que estes dois regimes perseguiriam políticas hostis aos interesses americanos. A contenção da proliferação de armas nucleares e a necessidade de criar uma Balança de Poder favorável na região do Golfo Pérsico para a proteção dos interesses americanos e de seus aliados fazem com que os esforços sejam geridos a conter esses dois países.

Segundo Lake (LAKE, 1994:2), o governo Clinton enfrenta este desafio com vantagens que os últimos governos não possuíam: a busca por uma balança de poder favorável mostra-se sem a necessidade de depender do Iraque ou do Irã; ao invés de haver um apoio americano a uma nação para contrapor a outra, Washington buscaria manter sobre controle ambos os países.

¹³ (NSSUSA, 1995)“O fim da Guerra Fria mudou fundamentalmente os imperativos de segurança da América. (...) e “rogue states” colocam um sério perigo a estabilidade regional em muitos lugares do globo. A proliferação de armas de destruição em massa representa um grande desafio a nossa segurança.”

Algumas mudanças no cenário internacional contribuíram para isso: o fim da Guerra Fria eliminou a preocupação com a estratégia soviética de apoio a um dos dois países do Golfo Pérsico em posição ao apoio americano ao outro país, (BOYS, 2005) “não mais o inimigo (Iraque) do inimigo (Irã) dos Estados Unidos seria amigo deste último”; a redução da capacidade militar de ambos os países após a Guerra Irã-Iraque e após a Operação “*Tempestade do Deserto*” (*Desert Storm* de 1991); o apoio do Conselho de Cooperação do Golfo (*Gulf Cooperation Council*) às ações de Washington; e relações favoráveis com países da região como exemplo, Egito, Israel, Turquia e Arábia Saudita.

Lake explicita que o objetivo básico dessa estratégia era conter as hostilidades vindas de Teerã e Bagdá, no entanto com diferentes abordagens, pois os dois regimes apresentavam desafios distintos. As ações tomadas pelos EUA para com esses países ficavam no campo de sanções econômicas e isolamento diplomático pretendendo mantê-los fora das fronteiras “normais” da política internacional¹⁴. Um dos casos que nos mostra essa política é o Ato de Sanções Irã-Líbia (Iran-Libya Sanctions Act-ILSA) de 1996, que impunha sanções econômicas a empresas que comercializavam com o Irã e Líbia, sendo este último um país também considerado como “rogue”. Este tipo de atitude americana promoveu o que Saunders chamou de “Desentendimento Transatlântico”, ou seja, essas ações não foram aceitas por muitos países da União Européia, como a França que as criticou veementemente.

Ambas as políticas foram formuladas com o intuito de expandir a democracia, de estimular o crescimento do mercado livre, estender as oportunidades americanas e aumentar a Segurança Nacional americana. Na visão de James Boys (BOYS, 2005:9), a política de “*Dual Containment*” parece ficar de “fora” da estratégia oficial de “*Engagement & Enlargement*”, no entanto pode-se ver a influência de Lake em ambas as estratégias: “*This is not a crusade, but a genuine and responsible effort, over time, to protect american strategic interests, stabilized the international system and enlarge the community of nations committed to democracy, free markets and peace*¹⁵”.

¹⁴ (SAUNDERS, 2006:28)

¹⁵ (LAKE, 1994) “Isto nao é uma cruzada, mas um esforço genuíno e responsável, sobre o tempo, para proteger interesses estratégicos americanos, estabilizar o sistema e expandir a comunidade de nações comprometidas com a democracia, os mercados livres e a paz.”

De uma mesma forma, a primeira estratégia de Segurança Nacional Americana pós-atentados de 11 de setembro, a NSSUSA 2002, enfatiza a segurança e a defesa da Nação perante as “novas ameaças” que os EUA enfrentam:

Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than It cost to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrated open society and to turn the power of modern technologies against us.¹⁶
(NSSUSA, 2002)

Os atentados fizeram crescer a preocupação com o terrorismo e atores que pudessem se aproveitar do aparato estatal de um Estado Falido para suas ações. Essa mudança na natureza da ameaça é ressaltada em outro momento mostrando que a preocupação deve se recair não somente em estados com grande aparato bélico:

[...] weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorist and murderers. Yet poverty, weak institutions and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders. (NSSUSA, 2002)¹⁷

Portanto, a apreensão americana recai sobre as duas principais ameaças desta nova década: os grupos terroristas e conseqüentemente os Estados dos quais estes podem se aproveitar e os “rogue states”, nações estas que pela definição apóiam o terrorismo e apresentam o comportamento hostil em relação aos Estados Unidos.

Sob a alegação que os inimigos da Nação buscam abertamente conseguir meios de desenvolver armas de destruição em massa, a NSSUSA de 2002 retoma a idéia do Programa Nacional de Defesa para conter mísseis já apresentado na Administração anterior, porém naquele momento sem muita aceitação dentro do governo.

¹⁶“ Inimigos no passado precisavam de grandes exércitos e grande capacidade industrial para ameaçar a América. Agora, redes sombrias de indivíduos podem trazer um grande caos e sofrimento às nossas fronteiras por menos do que custa um único tanque de guerra. Terroristas são organizados para penetrar sociedades abertas e para voltar o poder de modernas tecnologias contra nós.”

¹⁷ “[...] estados fracos, como o Afeganistão, podem apresentar um grande perigo aos nossos interesses quanto os estados fortes. Pobreza não transforma as pessoas pobres em terroristas e assassinos. No entanto, pobreza, instituições fracas e corrupção podem deixar estados fracos vulneráveis às redes terroristas e cartéis de tráfico de drogas dentro de suas fronteiras.”

A visão que o Governo Bush possui em relação aos “rogue states” aprofunda a idéia já apresentada de irracionalidade destes atores. Esta abordagem sugere que suas ações não podem ser previstas uma vez que não seguem a racionalidade dos demais atores do sistema internacional; são atores mais capazes a tomar riscos, a “apostar” com as possibilidades de ação. Durante a NSSUA é apontado que o uso de armas nucleares é uma opção para eles como sendo um recurso para ataque, diferentemente da Guerra Fria que as armas nucleares eram vistas como o último recurso para defesa e que as duas grandes potências da época - EUA e URSS - temiam uma iminente guerra nuclear, pois sabiam das conseqüências desastrosas não somente para eles próprios, mas para o mundo.

“Our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue state these weapons are tools of intimidation and military aggression against their neighbors. These weapons may also allows these states attempt to blackmail the USA (...)”
(NSSUSA, 2002)¹⁸

Para tanto, os meios tradicionais de contenção não serviriam para conter, deter ou mesmo dissuadi-los: “*traditional concepts of deterrence will not work against a terrorist enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents*”. De acordo com Christopher Preble em seu artigo ‘*The Bush Doctrine and the Rogue states*’, essa estratégia sugere, como dito anteriormente, que uma contenção preemptiva seria uma das alternativas para lidar com as novas ameaças;

A preocupação com a obstinação em conseguir armas nucleares e sobretudo seu uso, transforma esses atores em ameaças constantes a segurança nacional americana, sendo enfatizado o uso de uma ação preemptiva caso os EUA se sintam ameaçados:

“the greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our

¹⁸ “Nossos inimigos vêem Armas de destruição em Massa como armas de escolha [para uso]. Para os rogue states as armas são armas de intimidação e agressão militar contra seus vizinhos. Estas armas podem também permitir estes estados a tentar chantagear os EUA(...)”

adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.”¹⁹

A visão que o Governo Bush possui em relação aos “rogue states” aprofunda a idéia já apresentada de irracionalidade destes atores. Esta abordagem sugere que suas ações não podem ser previstas uma vez que não seguem a racionalidade dos demais atores do sistema internacional; são atores mais capazes a tomar riscos, a “apostar” com as possibilidades de ação. Durante a NSSUA é apontado que o uso de armas nucleares é uma opção para eles como sendo um recurso para ataque, diferentemente da Guerra Fria que as armas nucleares eram vistas como o último recurso para defesa e que as duas grandes potências da época - EUA e URSS - temiam uma iminente guerra nuclear, pois sabiam das consequências desastrosas não somente para eles próprios, mas para o mundo.

“Our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue state these weapons are tools of intimidation and military aggression against their neighbors. These weapons may also allows these states attempt to blackmail the USA (...)” (NSSUSA, 2002)²⁰

Para tanto, os meios tradicionais de contenção não serviriam para conter, deter ou mesmo dissuadi-los: “*traditional concepts of deterrence will not work against a terrorist enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents*”. De acordo com Christopher Preble em seu artigo ‘*The Bush Doctrine and the Rogue states*’, essa estratégia sugere, como dito anteriormente, que uma contenção preemptiva seria uma das alternativas para lidar com as novas ameaças;

A preocupação com a obstinação em conseguir armas nucleares e sobretudo seu uso, transforma esses atores em ameaças constantes a segurança nacional americana, sendo enfatizado o uso de uma ação preemptiva caso os EUA se sintam ameaçados:

¹⁹ “quanto maior ameaça, maior é o risco de inação – e mais convincente [se torna] o caso de tomar uma ação antecipada para defender-nos, mesmo se incertezas permanecem como na hora e lugar que os inimigos atacarão. Para antecipar ou prevenir estes atos hostis de nossos adversários, os Estados Unidos irão, se necessário, agir de forma preemptiva.

²⁰ “Nossos inimigos vêem Armas de destruição em Massa como armas de escolha [para uso]. Para os rogue states as armas são armas de intimidação e agressão militar contra seus vizinhos. Estas armas podem também permitir estes estados a tentar chantagear os EUA(...)”

“the greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.”²¹

Assim, podemos depreender que os Estados Unidos e os chamados Rogue states partilham entre si uma orientação *hobbesiana* em relação ao Outro. Isto influenciaria na sua tomada de decisão de políticas a serem adotada, bem como a significância deste Outro para sua atuação no Sistema Internacional.

Conclusão

O termo “rogue state” tem sido largamente utilizado pela diplomacia americana nas últimas décadas, como pode ser visto. No entanto, o conceito apresenta-se difuso e incerto. Os critérios adotados como critérios-chave para definir um “rogue state” são apresentados, no entanto seu uso não parece coincidir com a definição adotada. A designação de alguns Estados como “rogue” e outros não apresenta uma grande dificuldade do conceito e de sua utilização, demonstrando uma aplicação seletiva do mesmo. Podemos depreender que o conceito em si não designa uma nova “classe” de Estados do cenário internacional; não partindo de uma classificação criteriosa e objetiva como procura defender os Estados Unidos, demonstra-se que o termo não é aplicado pelo governo americano de forma utilitária, senão, subjetivamente, a partir de sua percepção em relação aos outros Estados do Sistema Internacional²² na construção da imagem de um “inimigo”.

Como visto, a adoção do termo “rogue state” dirigido a certos países compele a adoção de política externa mais ofensiva em relação aos mesmos. Os Estados Unidos empregou inúmeras vezes políticas mais agressivas aos “rogues” que aos demais atores também considerados avessos aos interesses americanos.

Assim a utilização do termo restringe as possibilidades de políticas a serem adotadas pelos Estados Unidos ao demonizar certos atores e promover uma “cruzada” contra os mesmos.

²¹ “quanto maior ameaça, maior é o risco de inação – e mais convincente [se torna] o caso de tomar uma ação antecipada para defender-nos, mesmo se incertezas permanecem como na hora e lugar que os inimigos atacarão. Para antecipar ou prevenir estes atos hostis de nossos adversários, os Estados Unidos irão, se necessário, agir de forma preemptiva.

²² HOYT (2000)

Referências Bibliográficas

- ABRAHMS, Max “ When Rogues defy Reason: Bashar’s Syria” Fall 2003 Meforum (Middle East Forum); In: <http://www.meforum.org/562/when-rogues-defy-reason-bashars-syria>
- BOYS, J. D. (April de 2005). The dual containment of rogue states. *Nth Position Website*
- CHOMSKY, N. (2000) Rogue States: The Rule of Force in World Affairs.
- ELAND, I., & LEE, D. (9 de March de 2001). The Rogue State Doctrine and National Missile Defense. *Cato Institute-Foreign Policy Briefing* , 13.
- HENRIKSEN, T. H. (Spring de 2001). The Rise and Decline of Rogue States. *Journal of International Affairs* , pp. 349-371.
- HERRING,E. (2000) “Rogue Rage: Can we prevent mass destruction?” *Journal of Strategic Studies*, 23, nº1, p.184-212.
- HOYT, Paul D. 2000. The "Rogue State" Image in American Foreign Policy. *Global Society* 14 (2).
- KLARE, M. (1995) *Rogue State and Nuclear outlaws*. Hill and Wang, New York.
- KRATOCHWIL, Friedrich V. (1989) “Constructivism as an approach to Interdisciplinary Study” in FIERKE, Karin M. & JORGENSEN, Knud Erik (ed.) *Constructing International Relations: the next generation* (2001) New York
- LITWAK, R. (Spring de 2001). What is in a name? The Changing Foreign Policy Lexicon. *Journal of International Affairs* , pp. 375-392.
- _____ (2000) *Rogue States and U.S. Foreign Policy:Containment After the Cold War*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. Washington, D.C.
- LAKE, A. (v.73 de March/April de 1994). Confronting Backlash States. *Foreign Affair*.
- MISLAN, D. B. (2007). Reality, not Rhetoric:The Rogue State label in American Foreign Policy. *International Studies Association (Annual Meeting)*. Chicago,Illinois
- NSSUSA. (2002). *National Security Strategy of United States of America*. Washington DC: Government Printing Office - The White House.

NSSUSA. (2002). *National Security Strategy of United States of America*. Washington DC: Government Printing Office - The White House.

NSSUSA. (2006). *National Security Strategy of United States of America*. Washington DC: Government Printing Office - The White House.

ONUF, Nicholas & KLINK, Frank F. (1989) "Anarchy, Authority, Rule". *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 2 Jun, pp. 149-173.

O'REILLY, K. P. 2007. Perceiving Rogue States: The Use of the "Rogue State Concept by U.S. Foreign Policy Elites. *Foreign Policy Analysis* 3 (4):295-315.

Preble, C. (2005). The Bush Doctrine and "Rogue States". *Cato Institute-Foreign Service Journal*,

ROTBURG, R. I. (2007). *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rogue Nations*. Washington D.C., Cambridge: Brookings Institution Press and World Peace Foundation.

SAUNDERS, E. N. (8 de 2006). Setting Boundaries: Can International Society Exclude "Rogue States"? *International Studies Review* , pp. 23-53.

SENN, Martin. (2008) *Wolves in the Woods. The Rogue State Concept from a constructivist perspective*. Innsbruck, Univ. Nomos. Germany

THOMPSON, Janna (2002) "Is there a thing such as Rogue States?" Published by the Centre for Applied Philosophy and Public Ethics

U.S. Department of State: Townterview With Danish Youth Hosted by TV2 With Johannes Langkilde. Interview with Hillary R. Clinton. Denmark, May 31,2012.

WENDT, Alex.(2007) *Social Theory of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 246-312.

_____ (1995) "Anarchy is what states make of it", *International Security* (46),: 391-285. JSTOR

ZEHFUSS, Maja. (2001) "Constructivisms in International Relations: Wendt, Onuf, and Kratochwil" in FIERKE, Karin M. & JORGENSEN, Knud Erik (ed.) (2001) *Constructing International Relations: the next generation* New York