

Reflexões de Uma Década: Os EUA, o Terrorismo e o 11/09

A Decade of Thought: The US, Terrorism and 9/11

Cristina Soreanu Pecequilo*

Meridiano 47 vol. 12, n. 126, jul.-ago. 2011 [p. 20 a 26]

Inédito como fato, o 11/09/2001 representou ponto de inflexão nas relações internacionais, que precisa ser compreendido. Dez anos depois, a tarefa está incompleta. Se antes prevaleciam as ilusões fáceis do fim da história e da nova ordem, sustentadas pelas teses da universalização do liberalismo político e econômico defendidas por Francis Fukuyama, depois o mundo pareceu fechar-se em uma era de violência. Neste contexto, desenvolveram-se duas respostas que, segundo o historiador britânico Fred Halliday (*in memoriam*) surgem como inapropriadas: “tudo mudou ou nada mudou” (HALLIDAY, 2002). Da estabilidade, às hipóteses do declínio, o sistema confronta-se com transformações do equilíbrio de poder mundial. No campo social, as mudanças estendem-se à crise e ao encolhimento do Estado, mediadas pelo renascimento da esquerda em choque com o desencanto e o avanço da direita. Com 11/09, estas tendências encontraram sua válvula de escape. Algo mudou, tornou-se visível o que era latente, acelerando os dilemas prévios gerados pela queda do Muro de Berlim na reconfiguração do poder mundial e das sociedades, questionando o sentido de permanência do que não mudou: a hegemonia e suas estruturas de poder na ordem internacional.

Estabilidade e Desordem Hegemônica (1989/2001)

Parte do senso comum desenvolvido sobre 11/09 aponta que os atentados responderam às políticas unilaterais do Presidente George W. Bush (2001/2008). Os atentados seriam um “alerta”, tanto que logo após, os norte-americanos teriam retomado um comportamento multilateral. Equivocada, esta visão ignora que ao longo da campanha em 2000 W. Bush já expusera suas premissas unilaterais e militaristas.

De 09/11/1989 a 11/09/2001, de Berlim a Nova Iorque, inúmeros choques sobre o ordenamento do sistema internacional e o futuro da hegemonia, estavam em andamento nos EUA, revelando linhas de fratura profundas entre os grupos domésticos moderados (liberais democratas e republicanos conservadores) e os neoconservadores (republicanos).

Avaliando estes choques, o primeiro se refere à maneira como os EUA projetam poder. Para os defensores da continuidade, o exercício deste poder deveria seguir os padrões do pós-Segunda Guerra Mundial: um “estilo especial de liderança”, baseado no multilateralismo, as idéias e a força. Na terminologia de Nye Jr (2002), trata-se da combinação do poder duro (militar-estratégico) ao brando e de cooptação (idéias e instituições), com

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP, Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP e Pesquisadora Associada do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – NERINT/UFRGS e da Universidade de Brasília – UnB (crispece@gmail.com).

auto-restrição estratégica. A preocupação é tornar os EUA centro de um sistema de redes de interdependência (estruturas hegemônicas de poder), preservando a estabilidade internacional por meio da agregação de parceiros. Conhecido como Internacionalismo Multilateral, a este modelo opõem-se a tradição Unilateral, que considera que as instituições e a cooperação funcionariam como elementos de restrição poder norte-americano, contrariando a própria natureza da liderança estabelecida pelo país em 1945. Trata-se, portanto, de uma linha que defende a desconstrução hegemônica.

A visão é sustentada pelo mito da superpotência restante e validação poder militar, em detrimento de mecanismos de dominação alternativos como a ideologia, a cultura e o multilateralismo. Nestas discussões, chega-se à tipologia do poder, duro e/ou brando, e a sua curva de crescimento e/ou encolhimento. Dentre os defensores do poder duro e do unilateralismo, a “curva” do poder é vista sempre como ascendente, afastando-se as hipóteses de declínio econômico. Sustentado estas premissas a percepção de que o equilíbrio de poder seria unipolar e não com tendências multipolares dada à diversificação dos recursos de poder.

Os que defendem o unilateralismo, o unipolarismo e as visões militares tendem a possuir uma plataforma social baseada nas polarizações de raça, religião e culturais, simbolizada pelos “verdadeiros valores norte-americanos”. Ligadas ao tradicional domínio anglo-saxão, branco e protestante do país, estas avaliações ainda se correlacionam à defesa do Estado mínimo. Por sua vez, uma América mais múltipla e secular predomina na outra vertente, que defende a necessidade de ajustes na agenda nacional e internacional, e um Estado de preocupações sociais.

Por enquanto, nenhuma linha conseguiu tornar-se dominante, com as escolhas oscilando pendularmente entre estes eixos ou sobrepondo-se em uma mesma administração. Desde 1989, o país deteve três grandes estratégias, em sua tentativa de substituir a contenção: o Engajamento & Expansão (E&E, 1993), a Doutrina Bush (2002) e a Doutrina Obama (2010). Paralelamente, também se desenvolveram duas propostas alternativas, originárias da base neoconservadora, o *Defense Planning Guidance* (DPG, 1992) e o *Project for the New American Century* (PNAC, 1998/1999).

No pré-11/09, enquanto a política oficial dos EUA foi caracterizada pela continuidade do internacionalismo “liberal” e “multilateral”, a oposição pendeu à defesa do unilateralismo e unipolarismo. As administrações republicana de George H. Bush (1989/1992) e democrata de Bill Clinton (1993/2000) mantiveram uma agenda baseada na cooperação dos norte-americanos com seus parceiros e organizações internacionais governamentais. No caso de Bush pai, o termo utilizado pela literatura foi de uma estratégia de *status quo plus*, que representava a manutenção das prioridades, princípios e ações associadas à hegemonia desde 1945, permeada por novas propostas de integração regional nas Américas (como a Iniciativa para as Américas) e a revisão de missão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Apesar de pouco divulgada em 1991, esta revisão consolidou a OTAN como um dos principais pilares da projeção da hegemonia. Contrariando os que defendiam o fim da OTAN à medida que seu objetivo original havia sido atingido, i.e a contenção da União Soviética (URSS), os EUA e aliados deram, novo impulso à aliança estabelecendo que a mesma poderia realizar operações militares fora da área geográfica de seus membros (*out of area*). Esta decisão abre as portas para as futuras intervenções do século XXI como no Afeganistão e reposicionamentos estratégicos na região da Ásia Central e da Europa Oriental. Este reposicionamento correspondeu à expansão da OTAN a partir de 1999, com a inclusão de países antes pertencentes à esfera soviética de influência, realizando uma política de relativo estrangulamento e isolamento da nova Rússia.

Outro tema lançado por Bush pai é sobre quem substituiria a URSS e o comunismo como “o inimigo”. Até chegar-se ao terrorismo islâmico fundamentalista em 2001, que se origina do “choque das civilizações” (perigo verde), os EUA tiveram como hipóteses de inimigos o Japão e a China (ameaças amarela e vermelha), além das categorias genéricas de “Estados bandidos e falidos”. O Estado bandido é aquele organizado politicamente mas governado de forma autoritária com pretensões de expansão regional, sem respeito às normas da comunidade internacional e

com objetivos de deter armas de destruição em massa (ADMs) e os falidos, os desorganizados politicamente, com elevados problemas sociais e econômicos internos que podem funcionar como santuários da violência e do terror (Irã, Iraque e Coreia do Norte na primeira categoria e Haiti, Afeganistão na segunda).

Em 1992, esta política oficial foi acompanhada pelo DPG, que tinha como pilares os citados unilateralismo e unipolarismo. Elaborado no âmbito do Departamento de Defesa (DOD) por nomes como Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld, que chegariam à Casa Branca em 2001 com Bush filho, o documento indica como prioridades a conquista dos espaços eurásianos e suas reservas de gás e petróleo, com influência significativa dos grupos de interesse associados ao complexo industrial militar e energético. A visão de um equilíbrio de poder tradicional, baseado no poder militar, e de que é necessário conter a ascensão de potências regionais, sejam elas aliadas ou inimigas era defendida pelo texto.

Devido à resistência dos moderados, o documento não se consolidou. A vitória de Clinton na eleição de 1992 e o lançamento do E&E, que objetivava a expansão e aprofundamento das democracias e dos livres mercados, excluem esta posição. Este movimento leva a uma reconstrução das bases neoconservadoras com a aproximação de comunidades religiosas e tradicionalistas, na mídia, universidade e grupos de interesse que resultam no PNAC. Apesar dos sucessos econômicos da era Clinton, a administração era criticada por sua fraqueza e tolerância com as instituições, a baixa projeção militar e o excessivo intervencionismo do Estado, assim como sua permeabilidade aos “excessos liberais”. Entenda-se por “excessos” a defesa dos direitos das minorias (civis, sexuais, religiosas, gênero), pró-vida (contra aborto) e pró-armas. O envolvimento de Clinton com a estagiária Monica Lewinski era a prova desta degradação moral, que demandava uma volta aos “verdadeiros” valores, culminando no processo de *impeachment*.

O choque entre moderados e neoconservadores produziu dois “Estados de guerra”: um interno pelo domínio das idéias, visando o controle dos instrumentos políticos do sistema norte-americano e visões sociais e um externo, focado em áreas estratégicas como Oriente Médio e Europa Ocidental. Mesmo os “moderados” Bush pai e Clinton travaram estas guerras em nome da democracia, validadas pela ONU, deixando à margem intervenções em situações similares na África. Outro fator que impulsionou a dimensão internacional dos envolvimento militares relaciona-se à perda de poder econômico e à ascensão de potências regionais.

Os inimigos não eram o Iraque (1991), a ex-Iugoslávia (1995) ou Kosovo (1999). Segundo Todd, as guerras contra os pequenos eram a forma dos norte-americanos demonstrarem aos fortes (Europa Ocidental, China, Índia) sua força, teatralizando as guerras e as tornando espetáculos, enquanto econômica e socialmente o país não conseguia recuperar-se de seu declínio. Em casa, era a maneira de indicar que o país não abriria mão de sua hegemonia. Neste contexto, o 11/09 surgiu como elemento eficiente para justificar estas operações, inclusive diante da comunidade internacional (à exceção do Iraque 2003), e válvula de escape para os neoconservadores.

A Era Neoconservadora (2001/2008)

O 11/09 iniciou na política norte-americana um período de perplexidade e silêncio, tendo como origem o medo. Medidas polêmicas de restrição da liberdade individual foram aplicadas na lei conhecida como Ato Patriota, ainda vigente até Setembro de 2011. Além do Ato que prevê a possibilidade de espionagem de cidadãos, de prisão de suspeitos de terrorismo, houve tanto a edição do Memorando do Departamento de Justiça flexibilizando a definição de tortura para a sua utilização em interrogatórios, que resultaram nos abusos aos direitos humanos cometidos em Abu Graib e Guantánamo.

A sociedade passou a tolerar práticas que criticava em outras, incluindo repressão aos que se manifestavam fora da unanimidade. A queima de livros, de CDs de música e o banimento de artistas e escritores com diferentes opiniões tornaram-se comuns, e as manifestações dos que não apoiavam incondicionalmente Bush filho eram

vistas como anti-americanas. Os ataques obscureceram o fato de que o país fora vítima de outros atentados antes de 11/09, em 1993 no mesmo World Trade Center atribuído também a Al-Qaeda, e em 1995, no prédio federal de Oklahoma City, perpetrado por um grupo fundamentalista branco norte-americano, e a interesses em países estrangeiros (bases e embaixadas). Naquele momento, porém, as reações não levaram a atitudes similares.

Somadas a estas medidas, a Guerra Global contra o Terrorismo (GWT) inicia-se sob o signo da “Guerra Justa”, de defesa e proteção da democracia contra o talibã e a Al-Qaeda de Bin Laden, com foco no Estado territorial do Afeganistão. A GWT traz o conceito da “Guerra Assimétrica” sob prisma renovado: não só um conflito entre Estados de diferentes níveis de poder, mas entre atores internacionais de caráter distintos, atores estatais e não estatais, especificamente as forças transnacionais. Ao longo da última década, este conceito foi gradualmente desmistificado à medida que todas as guerras travadas em nome da GWT se deram, especificamente, contra Estados. Todavia, a premissa da guerra entre atores diferentes é instrumentalmente útil, pois está à margem do direito internacional e das organizações multilaterais.

A criação do Eixo do Mal e da Doutrina Bush (NSS-2002) representam o auge do pensamento neoconservador. O governo Bush filho definiu a nova grande estratégia como “revolucionária”(DAALDER and LINDSAY, 2003), devido à apresentação do conceito de “guerra preventiva”. Ainda que a NSS-2002 tenha estabelecido um novo inimigo “número 1”, o terrorismo transnacional fundamentalista islâmico, sua principal mudança refere-se à prevenção. Mesmo sem abandonar o conceito de preempção e de contenção, que são associados a um caráter defensivo, de resposta a eventos, a NSS insere um componente ofensivo ao comportamento hegemônico. O predomínio do unilateralismo é claro, pois pressupõe que os norte-americanos definirão, a partir de sua avaliação, o que consideram ou não como riscos. Estabelecido o risco, poderão atuar decisivamente em um determinado Estado ou região, abandonando a auto-restrição estratégica no uso do poder.

A opção preventiva tem impactos negativos sob a imagem norte-americana como mantenedora de equilíbrios regionais e de respeito ao multilateralismo, instrumentalizadas ideologicamente desde 1945 como forma de legitimar a hegemonia. A eclosão da guerra do Iraque em 2003, à margem das Nações Unidas, acentuou a preocupação da comunidade internacional acerca dos rumos da hegemonia, em particular dos países enquadrados na categoria de “falidos ou bandidos”. A pressão sobre países como Coreia do Norte e Irã levou ambos a acelerarem seus programas nucleares, visando desenvolver mecanismos de contenção. Para o Irã, em particular, situado na zona de guerra no Oriente Médio (Afeganistão e Iraque), a questão tornou-se bastante sensível. Mesmo na América Latina, a Venezuela de Hugo Chávez também buscou alternativas de proteção.

Podendo ser definidas como “Doutrinas Preventivas Globais” estas iniciativas foram acompanhadas por outros movimentos de reação ao unilateralismo como as alianças de geometria variável. Tais alianças como o IBAS (Índia, Brasil, África do Sul), OCX (Organização de Cooperação de Xangai, tendo Rússia e China como seus principais membros), o G20 comercial criado pelos países em desenvolvimento nas negociações de Cancun na Rodada Doha (RDD) consistem-se em coalizões paralelas aos organismos conhecidos e aos norte-americanos que delas não fazem parte, sendo denominadas de “equilíbrio brando”. Ou seja, esforços diplomáticos, sem pretensão de confrontar militarmente os EUA, mas que defendem objetivos específicos. Observou-se uma aceleração da desconcentração de poder no sistema. As escolhas de Bush filho levaram à superextensão imperial, à perda de credibilidade e ao isolamento.

Mesmo com a revisão parcial da NSS-2002 a partir do segundo mandato Bush em 2005, estas tendências não puderam ser revertidas, principalmente na economia, culminando na depressão iniciada em 2008. Política e estrategicamente, os resultados foram melhores com a introdução dos conceitos de multilateralismo assertivo e diplomacia transformacional para revalorizar organizações. O salto qualitativo encontra-se na reaproximação dos EUA com as potências regionais, redefinidas pela Secretaria de Estado Condolleeza Rice como parceiras para a manutenção da ordem global (*stakeholders*). Os emergentes como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África

do Sul), as nações européias, são algumas destas potências relevantes. Em 2010, estas potências foram apresentadas pelo Presidente democrata Barack Obama, na nova doutrina estratégica em substituição à preventiva, como “novos centros de influência e poder”.

A eleição de Obama como o primeiro Presidente negro dos EUA é produto, de certa forma, de 11/09 e de suas conseqüências. Mas, ao mesmo tempo, estes eventos também são responsáveis pela expansão das forças radicais de direita, representadas em 2008 pela presença de Sarah Palin como candidata à vice na chapa republicana de John McCain. Apesar de significativa, a vitória não foi abrangente, com os republicanos conseguindo votação significativa a despeito da crise econômica.

No pleito, houve a contestação das guerras, escapando-se da pressão do medo, unanimidade e silêncio que haviam predominado desde 2001. A contestação de Obama vinha na forma de defender ações mais decisivas no Afeganistão e Paquistão (a guerra da necessidade/certa) e a correção de rumos no Iraque (a guerra de escolha/errada). A revisão do exercício unilateral da hegemonia era prioridade, assim como a revitalização dos contratos sociais internos e da democracia dos EUA. Os republicanos defendiam maior projeção de poder no Oriente Médio. Da parte da população, predominou a preocupação não com um novo 11/09, mas com a crise social e econômica, derivada das guerras, mas não só por elas causada. A perplexidade foi substituída por um desejo de volta à normalidade.

Refundação Hegemônica e Normalidade (2008/2011)

Na história da política externa dos EUA, o conceito de normalidade é associado ao período entre-guerras de 1919 a 1939, quando, depois do primeiro conflito global, o Tratado de Versalhes e a Liga das Nações o país praticou uma política de isolacionismo, não assumindo seu papel hegemônico como definido pelo Presidente Woodrow Wilson. No período contemporâneo, este pensamento associa-se ao unilateralismo e ao unipolarismo, mesclando tendências intervencionistas e isolacionistas.

Este sentimento permeou a eleição de 2008, focada em temas domésticos devido à crise, e sustentada em discursos genéricos de Obama sobre a mudança. A agenda dos novos contratos sociais visava o estabelecimento de sistema de saúde universal para a população, a reformulação do paradigma produtivo e a criação de empregos enquanto a externa buscava a revisão da GWT, dos conflitos em andamento e da relação dos EUA com seus parceiros. Neste ponto, Obama I assemelhava-se muito a Bush II, e a ofensiva inicial nas relações internacionais deu-se em torno de temas de “engajamento positivo”: defesa do multilateralismo e sua reforma, discursos pró-democracia, de reconciliação entre as culturas, em particular na África e no Oriente Médio, e a apresentação do poder “inteligente”. Sem trazer grandes novidades em termos concretos, pois representava a defesa de uma liderança baseada no uso equilibrado de força e idéias, o poder “inteligente” era uma ofensiva ideológica e que buscava separar o estilo tático de Obama e Bush filho. Em 2009, estes esforços legariam a Obama o Prêmio Nobel da Paz, uma premiação que teve claramente caráter político.

Em 2010, estes esforços culminaram na Doutrina Obama que encerrava a era das intervenções preventivas e detinha caráter progressista no sentido de identificar a tendência à multipolaridade e apontar a ausência de “um” só inimigo contra os EUA. Somada a revisão das missões no Iraque e no Afeganistão, a definição de que os focos de ameaça global seriam diversificados, tinha como objetivo indicar que o terrorismo transnacional islâmico não era o único risco à segurança. Mais ainda, tentava readequar um debate político vigente desde a Guerra Fria de 1947, sustentado na visão do “outro”. Apesar de suas linhas inovadoras, e da retomada dos princípios que predominaram de 1945 a 2000 para o exercício da hegemonia, a nova estratégia não foi capaz de gerar consenso interno ou de recuperar terreno geopolítico.

Neste mesmo ano, nova ofensiva da direita norte-americana, agora sob a forma do Partido do Chá, movimento libertário ligado à ala mais radical do partido republicano contra o governo Obama mostrou-se bem sucedida. Nas eleições de meio de mandato de Novembro, os republicanos reconquistaram a maioria na Câmara dos Deputados, sinalizando uma campanha eleitoral presidencial difícil para os democratas em 2012. Mais do que temas internacionais, a política doméstica dominou o debate em torno dos temas da “normalidade” e acentuando as oposições abordadas.

No fim da primeira década do século XXI, apesar de se manterem hegemônicos, os EUA geraram, por suas escolhas, inflexões que não conseguem ser superadas. Nas Américas e na África o afastamento norte-americano gerou um vácuo de poder significativo ocupado respectivamente pelo Brasil e pela China. Estas movimentações antecedem o 11/09 e resultam da baixa prioridade atribuída a estas regiões no pós-1989. Com 11/09 estas tendências foram agravadas uma vez que o espaço eurásiano e as guerras no Oriente Médio foram o vetor dominante da política externa. No caso desta dimensão geopolítica, a presença militar norte-americana acentuou as contradições sociais, políticas e econômicas destas sociedades e seu entorno geográfico.

Seja no Iraque como no Afeganistão, o controle da transição à democracia desejada após os atentados mostrou-se ilusória. Oficialmente, as operações são caracterizadas como sucesso, e as tropas norte-americanas retiraram-se do Iraque em Agosto de 2010 e em 2014 o mesmo ocorrerá no Afeganistão. Em Maio de 2011 mais uma prova do acerto das ações norte-americanas e da administração Obama: a morte de Bin Laden em uma ação no Paquistão. Combinados, estes fatores encontram-se nas raízes da Primavera Árabe de 2010/2011 e não são poucos os que perguntam: seria a Primavera Árabe produto de 11/09? Ou do discurso pró-democracia de Obama em Janeiro de 2009 no Cairo governado por Hosni Mubarak a mais de três décadas? Isto teria sido a causa do Egito se tornar o primeiro Estado a impulsionar as ondas revolucionárias que persistem na região? Mas como enquadrar a intervenção militar na Líbia contra Muammar Kadafi, com a autorização do CSONU? Ou a morte de Bin Laden? Tudo isso nos leva de volta à 11/09 e, sem Bin Laden, e dez anos depois, a sombra dos atentados teria deixado os EUA?

Como as “comemorações” de 11/09 demonstraram os ataques terroristas são instrumentais para gerar consenso em diante da continuidade da crise econômica. Neste nacionalismo de força e fraqueza, o país se divide entre o papel de hegemonia e a volta à normalidade, sem que se definam claramente seus rumos ou se estabeleça uma unidade social. Muitos destes conflitos refletem, e são reflexo, das transformações mundiais, que também se dividem em pólos de debate. O choque entre hegemonia e normalidade, é acompanhado pela contestação da hegemonia derivada da redistribuição de poder global e do desgaste das estruturas de poder e governança mundial diante destes novos equilíbrios e alianças de geometria variável. Frente a eles, Obama alternou tentativas de engajamento a críticas abertas como, por exemplo, ao “novo colonialismo chinês”. Apesar destas mudanças internacionais, as guerras da América, são muito mais internas do que externas, e o 11/09 é apenas um dos componentes deste processo histórico de velocidades diversas e tendências de progresso e a regressão.

Referências Bibliográficas

- BRZEZINSKI, Zbigniew (1997). *The grand chessboard*. New York: Basic Books.
- CHOLLET, Derek and GOLDGEIR, James (2008). *America between the wars- From 11/09 to 9/11*. New York: Public Affairs
- DAALDER, Ivo H. and LINDSAY, James M (2003). *America unbound*. Washington: Brookings Institution.
- HALLIDAY, Fred (2002). *Two hours that shook the world*. London: Al Saqi. *National Security Strategy, 1994, 2002, 2010*. The White House
- PECEQUILO, Cristina Soreanu (2009). *Manual do Candidato- Política Internacional*. Brasília: Ed. FUNAG.

RICE, Condoleezza (2008). "Rethinking the national interest- American realism for a new world". Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20080701faessay87401/condoleezza-rice/rethinking-the-national-interest.html>. Acesso em 15 de Junho de 2011.

TODD, Emmanuel (2003). *Depois do Império. Ensaio sobre o declínio do sistema americano*. Rio de Janeiro: Record.

VIZENTINI, Paulo (2004) *O descompasso entre as nações*. Rio de Janeiro: Ed. Record.

Resumo

O objetivo do artigo é analisar o panorama estratégico dos Estados Unidos e as relações internacionais dez anos depois dos atentados terroristas de 11/09.

Abstract

The aim of the article is to analyze the US and international relations strategic framework ten years after the terrorist attacks of 9/11.

Palavras Chave: Política Externa EUA; Terrorismo; Grande Estratégia

Key Words: US Foreign Policy; Terrorism; Grand Strategy

Recebido em: 25/09/2011

Aprovado em: 29/09/2009

