

---

# O "IMPERIALISTA RELUTANTE": O INÍCIO DA GUERRA AO TERROR, O COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS E A REVISTA *FOREIGN AFFAIRS*

THE "RELUCTANT IMPERIALIST." THE BEGINNING OF THE WAR ON TERROR, THE COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS AND THE FOREIGN AFFAIRS MAGAZINE

---

João Victor da Mota Uzer Lima

Mestre em História Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro-RJ, Brasil, joao\_uzer@hotmail.com

## Resumo

O Council on Foreign Relations (CFR) é um *think tank* estadunidense, fundado em 1922, que se dedica a estudar a política externa dos Estados Unidos. Sob a retórica de servir à sociedade, sendo uma ferramenta de análise do cenário político-econômico mundial, o CFR promove encontros e seminários, produz relatórios e diversas publicações entre livros – em meios físicos e digitais – e sua revista, a *Foreign Affairs*. Com os ataques terroristas nos Estados Unidos em setembro de 2001, uma nova política externa foi adotada pelo presidente George W. Bush, que levou à Guerra do Afeganistão e a invasão ao Iraque. Compreendendo que as políticas denominadas como "Doutrina Bush" e "Guerra ao Terror" estavam, na verdade, presentes no interior da administração Bush, antes mesmo dos ataques terroristas, este artigo procura apresentar as ações e visões do CFR sobre o início da política da Guerra ao Terror. E, para isso, recorreremos aos grupos de estudos e publicações do CFR, assim como ao estudo de seus membros que, majoritariamente, ocupavam lugares de influência na administração Bush.

**PALAVRAS-CHAVE:** Guerra ao Terror; Council on Foreign Relations; Foreign Affairs.

## Abstract

The Council on Foreign Relations (CFR) is an American think tank, founded in 1922, dedicated to studying the US foreign policy. Under the rhetoric of serving society as a tool for analyzing the world's political-economic landscape, the CFR organizes meetings and seminars, and produces reports and various publications such as books - in physical and digital media - and its magazine, the *Foreign Affairs*. With the terrorist attacks in the United States in September 2001, a new foreign policy was adopted by President George W. Bush, which led to the War of Afghanistan and the invasion of Iraq. Understanding that the so-called "Bush Doctrine" and "War on Terror"

policies were actually present within Bush's administration, even before the terrorist attacks, this article seeks to present the actions and visions of the CFR towards the beginning of the War on Terror policy. And to do so, we turned to the CFR study and publications groups, as well as to the study of their members who, in the main, held positions of influence in Bush's administration.

**Key words:** War on Terror; Council on Foreign Relations; Foreign Affairs.

## 1 INTRODUÇÃO

O *Council on Foreign Relations* (CFR) é um dos vários *think tanks* estadunidenses engajados na discussão política que vem sendo mantido por membros da comunidade corporativa desde o começo do século XX (DOMHOFF, 2014, p. 1). Definindo-se como uma organização independente e não partidária, um *think tank* e uma editora, o CFR apresenta como missão servir de recurso para a compreensão do mundo e das questões de políticas externas enfrentadas pelos Estados Unidos e por outros países. Os meios para cumprir esta missão são basicamente cinco: 1) Manter uma composição diversificada, com programas para promover seus interesses e formar especialistas para as próximas gerações de estudiosos de política internacional; 2) Promover reuniões em sua sede em Nova York, em Washington (DC) e em outras capitais, com membros do Congresso e líderes globais; 3) Promover e apoiar programas de estudos e pesquisas independentes, permitindo que seus membros produzam artigos, relatórios e realizem mesas redondas para analisar as questões de política externa e desenvolver recomendações; 4) Promover e financiar Grupos de Trabalhos (*Task forces*) independentes, responsáveis pela elaboração de relatórios com análises e prescrições para a política externa estadunidense e referentes a importantes tópicos de relações exteriores; e 5) Publicar a revista *Foreign Affairs*, mantida pelo CFR desde o ano seguinte de sua fundação em 1922 (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2015).

A revista *Foreign Affairs* é uma publicação bimestral, cuja primeira edição foi lançada no ano seguinte à fundação do CFR. O artigo principal, em seu volume de lançamento, foi escrito pelo ex-secretário de Estado, Elihu Root. Tratava-se de um ensaio acerca do papel dos Estados Unidos como uma potência mundial e que, em razão disso, precisava formar um público crítico e informado, tanto para acompanhar assuntos internacionais quanto o próprio trabalho do governo (ROOT, 1922). Desde então, a revista já publicou diversos artigos e ensaios do cientista político Samuel P. Huntington, dentre eles o *The Clash of Civilizations?* (1993), que deu origem ao livro homônimo. Outro nome recorrente nas publicações da revista, escrevendo dezenas de artigos, é o do historiador inglês Kenneth Maxwell, importante brasilianista e especialista em história ibérica. Entre outras personalidades e influentes personagens políticos que publicaram na *Foreign Affairs*, em período recente, estiveram: Condoleezza Rice – Secretária de Estado dos Estados Unidos de 2005 a 2009 –, autora do ensaio *Campaign 2000: Promoting the National Interest* (Campanha 2000: Promovendo os interesses nacionais), do mesmo ano; Robert Zoellick, presidente do Banco Mundial de 2007 até 2012; e líderes políticos como Nelson Mandela, Indira Gandhi, Leon Trotsky e o ex-presidente brasileiro Jânio Quadros.

Como afirmou Laurence Shoup, a *Foreign Affairs* é frequentemente mencionada como sendo o "principal fórum para uma discussão séria da política externa americana e de assuntos globais" e "principal publicação do campo" de política externa, sendo avaliada pela revista *Time* como "o periódico impresso mais influente" e pelo *Washington Post* como "a Bíblia do pensamento das políticas exteriores" (SHOUP, 2015, p. 50). É publicada pelo CFR, mas tem editoração independente, mantendo, entre seus colaboradores, autoridades estadunidenses e estrangeiras, diplomatas, oficiais militares, acadêmicos, líderes empresariais, jornalistas e especialistas em geral (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2015). Mas, vale ressaltar, o quadro de consultores da revista é composto majoritariamente por membros do CFR que constituem seu quadro de diretores que, por sua vez, nomeiam o editor da revista. (SHOUP, 2015, p. 10).

Em linhas gerais o CFR pode ser definido como um poderoso *think tank* a serviço do mercado financeiro e empresarial estadunidense. Para Dreifuss, no entanto, o objetivo do CFR vai além de "ajudar a educar todo o público". Na prática, seu propósito seria analisar, formular, avaliar e acompanhar iniciativas e diretrizes estratégicas internacionais (públicas e privadas) indispensáveis para sustentar o "crescimento e projeção do capitalismo norte-americano" (DREIFUSS, 1987, p. 34). Por meio de complexas redes e de canais de comunicação, o conteúdo e tom das discussões elaboradas no interior da instituição chegam aos formuladores da política e aos formadores de opinião (SHOUP, 2015, p. 6).

Embora a *Foreign Affairs* seja uma ferramenta do CFR para divulgação de suas ideias, não o faz exclusivamente. Observando apenas os artigos publicados na revista, à primeira vista não fica evidente o posicionamento do próprio CFR quanto à política externa. O centro de produção de ideias do *Council* são os diversos grupos de trabalhos (*task force*) financiados pela instituição, que produzem relatórios, muitas vezes entregues diretamente a agentes governamentais (SHOUP, 2015, p. 9). Assim, através dos volumosos relatórios anuais, que trazem informações sobre pessoal, membros e empresas associadas, além da mensagem do presidente; relatórios de grupos de pesquisas; e artigos publicados na *Foreign Affairs* entre 2000 e 2003 (início da guerra do Iraque) – procuramos traçar as visões e ações que a instituição construiu para este contexto, refletidos em artigos publicados na revista. Para isso, levamos em consideração não apenas o conteúdo dos artigos, mas também as relações de seus autores com o CFR e, principalmente, com os órgãos públicos dos Estados Unidos. Como veremos adiante, a maioria dos autores destacados participou de alguma comissão ou serviu diretamente aos governos anteriores em algum cargo, e foi, ou veio a ser, mais tarde, membros do CFR.

## 2 O PÓS-GUERRA FRIA, OS ESTADOS UNIDOS E O CFR

Aos finais da Guerra Fria, com o fim da polaridade, um novo marco histórico parecia ser inaugurado. Os Estados Unidos compreendiam-se como fundamentais nesta nova ordem. (MAGNOTTA, 2011, p. 7). Foi neste contexto que o presidente George W. H. Bush (1989 – 1993) declarou a instauração de uma "Nova Ordem Mundial" (BUSH, 1991) que, segundo Paulo Visentini, seria baseada na implementação da democracia liberal pelo mundo, na abertura das economias nacionais e no aumento

do fluxo comercial e financeiro (VISENTINI, 2015, p. 73). Como os Estados Unidos haviam se tornado a maior potência mundial, exportar o liberalismo econômico e o capitalismo seria o próximo passo. E, para movimentar a indústria militar tão cara aos Estados Unidos, os novos objetivos em finais dos anos oitenta e início dos noventa seriam o combate ao tráfico de drogas e a exportação da democracia (CHOMSKY, 2003, p. 146). Voltavam-se, assim, para as repúblicas da antiga União Soviética e para o chamado "Terceiro Mundo".

Durante o primeiro mandato de Bill Clinton (1993 e 1997), com o *National Strategy of Engagement and Enlargement*, os Estados Unidos buscou um comprometimento com causas globais. Procurava-se evitar o isolacionismo e o protecionismo, abrir mercado além das fronteiras. (MAGNOTTA, 2011, p. 7). Esta estratégia, compreendida como "soft power", pregava a diminuição do valor militar da segurança nacional e caminhava para uma ampliação econômica a partir da promoção da democracia no exterior, "preenchendo os lugares vagos" pela influência da extinta União Soviética (GUIMARÃES, 2002, p. 42). Nessa "nova era", os Estados Unidos liderariam o mundo por uma profunda mudança, buscando expandir os ideais democráticos (LEITE, 2009, p. 42).

Mas esta abordagem dividia opiniões. Em 1997, foi fundado o *Project for a New American Century* (Projeto para Um Novo Século Americano ou PNAC), um *think tank* com o objetivo de promover os Estados Unidos como potência mundial. Pode-se ler em sua declaração de princípios as seguintes conclusões:

- Precisamos aumentar significativamente nossos gastos de defesa para cumprir nossas responsabilidades globais do presente e modernizar nossas armas para o futuro.
- Precisamos fortalecer nossos laços com aliados democráticos e desafiar os regimes hostis a nossos interesses.
- Precisamos promover no exterior a nossa causa da liberdade política e econômica.
- Precisamos aceitar a responsabilidade do papel insubstituível que cabe à América no sentido de preservar e ampliar uma ordem internacional favorável a nossa segurança, nossa prosperidade e nossos princípios.

Entre os signatários deste documento estavam Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Zalmay Khalilzad, nomes que viriam a ser, poucos anos depois, respectivamente, vice-presidente, secretário de defesa, subsecretário de defesa e emissário do Pentágono ao Afeganistão (SOROS, 2004, p. 23) do governo de George Walker Bush.

Conforme afirmou Tatiana Teixeira, durante o governo Reagan, muitos neoconservadores foram alçados a cargos importantes, fornecendo munição intelectual para uma renovação da Guerra Fria (TEIXEIRA, 2007, p. 178). Vale ressaltar que o ideário neoconservador partia da tese de que, para reafirmar a soberania estadunidense internacionalmente, era preciso adotar uma postura ofensiva. Houve, então, um impulso ao internacionalismo, priorizando um unilateralismo. A supremacia estadunidense era a primeira pauta e os neoconservadores atuavam quase em "um movimento

messiânico" (FINGUERUT, 2008, p. 38-39), apresentando-se como portadores da missão de salvar a humanidade da ameaça do mal – neste contexto encarnado no comunismo –, através da introdução dos valores do país (SORTO, 2005, p. 139). No contexto da Guerra Fria, essa retórica ganhou fôlego. Com o fim da Guerra Fria e com o avanço da globalização, os neoconservadores se distanciaram do cenário político, mas consolidaram seus ideais por intermédio de campanhas, eventos, publicação de livros e periódicos, concessão de bolsas de estudos, trabalhos em universidades e outras frentes de promoção (SORTO, 2005, p. 166), através de centros de pesquisa.

Em janeiro de 1998, o PNAC enviou ao presidente Bill Clinton (1993 – 2001) uma carta aberta, defendendo uma nova abordagem para as relações com o Iraque. Acreditava-se que, nas condições existentes, não era possível garantir que Saddam Hussein não estivesse produzindo armas químicas ou de destruição em massa, o que poderia trazer problemas ao Oriente Médio e aos próprios Estados Unidos. Portanto, seria preciso assegurar que as nações aliadas, como Israel e alguns "estados islâmicos moderados", estariam em segurança. Assim, a melhor alternativa seria a retirada de Saddam Hussein do poder. Ainda segundo a carta, a "segurança do mundo no início do século XXI" seria determinada pela forma como os Estados Unidos lidariam com esta situação. Enfim, na visão do PNAC, uma intervenção militar estadunidense no Iraque seria imprescindível para assegurar o "novo século americano" (PROJECT FOR A NEW AMERICAN CENTURY, 1998).

Entre os signatários desta carta estavam novamente Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Zalmay Khalilzad, entre outros que, em 2003, coordenariam a invasão estadunidense ao Iraque. Estas pessoas tinham, portanto, claramente, uma ideia do rumo que os Estados Unidos tinham que tomar.

Em 2000, o republicano George Walker Bush – filho do presidente George W. H. Bush – venceu uma eleição no mínimo controversa (RESENDE, 2012, p. 165). Quando ainda em campanha, contou com nomes como: Condoleezza Rice, assessora do Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council* – NSC) no governo de George H. W. Bush; Paul Wolfowitz, um neoconservador declarado que também servira ao governo de G. H. W. Bush e defendera o apoio a Israel e o combate a regimes como o de Saddam Hussein, no Iraque – Wolfowitz servira como assessor de Segurança Nacional de Reagan e fora comandante da Guerra do Golfo, além de Comandante-em-chefe e Secretário de Estado de G. H. W. Bush; Robert Blackwill, diplomata que fora chefe de Rice no governo de G. H. W. Bush e que servira no Quênia e Grã-Bretanha, Israel; e Robert Zoellick, Secretário do Tesouro durante o governo Reagan. Quando as votações foram concluídas, sua equipe central foi composta por: Donald Rumsfeld, que fora membro do governo Richard Nixon e assessor de Reagan e Secretário de Defesa de G. H. W. Bush; por Paul Wolfowitz; e por Condoleezza Rice, como Conselheira de Segurança Nacional (ALACORN, 2012, p. 104-105). Em outras palavras, a administração Bush estava cercada de neoconservadores.

Os ataques terroristas ao *World Trade Center* modificaram a política externa estadunidense para uma guinada unilateral (MAGNOTTA, 2011, p. 8). Após os acontecimentos de setembro de 2001, o presidente (George Walker Bush) afirmaria, em mais de uma ocasião, que seu mandato seria definido pela "guerra ao terror" e em favor de um mundo seguro para os americanos e seus aliados. (BARBER,

2005, p. 56). Assim, um novo inimigo surgia, "O terrorismo substituíu o comunismo." (POGGIO, 2007, p. 27). Toda a repercussão tomada a partir dos ataques de onze de setembro exigiu que se desse sentido aos acontecimentos em uma ordem lógica de causa e efeito, justificando-os (RESENDE, 2012, p. 130). Além disso, a perda da invulnerabilidade reafirmara os avisos dos neoconservadores de que G. W. H. Bush e Bill Clinton haviam sido fracos, permitindo o avanço de inimigos (PECEQUILO, 2007, p. 7). Assim, criou-se uma atmosfera favorável para a implementação de uma agenda neoconservadora já em pauta.

Ao final dos anos 1990, o CFR voltara-se principalmente às questões econômicas e seus programas de estudos e projetos seguiam esse propósito. No relatório anual da *Foreign Affairs* de 2000, o editor James F. Hoge Jr., fazia um balanço das edições nos dois anos anteriores, apontando que o tema da economia global dominara as páginas da revista, havendo espaço para pautas como a China, presente em vários números, assim como as perspectivas do governo do presidente Vladimir Putin na Rússia (HOGE Jr., 2000). Não eram muito diferentes as preocupações do próprio CFR no início do século XXI. As *task forces* (forças-tarefa ou grupos de trabalho), organizadas pelo *Council* no período, debruçavam-se sobre os seguintes temas: *Safeguarding Prosperity in a Global Financial System: The Future International Financial Architecture* (Protegendo a prosperidade em um sistema financeiro global: A futura arquitetura financeira internacional); *Promoting Sustainable Economies in the Balkans* (Promovendo sustentabilidade econômica nos Bálcãs); *U.S. Policy toward Colombia* (Política dos Estados Unidos para a Colômbia); o *U.S.-Cuban Relations in the 21st Century* (Relações cubano-americanas no século XXI), e o *Strengthening Palestinian Public Institutions* (Fortalecendo as instituições públicas palestinas) (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2000). Em suma, tratava-se de assuntos importantes da história recente das relações exteriores estadunidenses e para uma projeção econômica global. Ou seja, o CFR, ao voltar-se para os mesmos, reafirmava seu mais antigo objetivo: estudar e avaliar a política externa norte-americana, a fim de traçar uma estratégia que sustentasse a projeção da economia do país. Mas esse panorama foi alterado na segunda metade de 2001.

A primeira edição da *Foreign Affairs* a tratar diretamente dos ataques de onze de setembro foi a de janeiro/fevereiro de 2002. O dossiê *Long War in a Making* era composto pelos artigos *Somebody Else's Civil War* (A guerra civil de outra pessoa), de Michael Doran, *Fixin' the Intelligence* (Consertando a inteligência), de Richards Betts, e *America the Vulnerable* (América vulnerável), de Stephen Flynn.

Michael Doran era, na época, membro sênior do grupo de estudos para Oriente Médio do Programa de Estudos do CFR (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2002). No segundo mandato de Bush, em 2004, Doran serviu como diretor no Conselho de Segurança Nacional (NSC), sendo responsável por conceber e coordenar as estratégias dos Estados Unidos em uma variedade de questões do Oriente Médio. Em seu artigo, Doran argumenta que os Estados Unidos foram vítimas de uma conspiração islâmica radical, encabeçada pela Al-Qaeda, na implementação de sua *jihad* global, tendo sido tragados para a guerra civil de outro (DORAN, 2002, p. 28-30). Seu artigo logo seria tomado como referência por ter sido um dos primeiros a difundir a tese de que os ataques foram uma ferramenta de *marketing* de Osama Bin Laden (WRIGHT, 2005).

Richard Betts, assim como de Michael Doran, era membro do CFR em 2001, ocupando o cargo de diretor do Programa de Estudos de Segurança Nacional (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2002). Betts servira por seis anos ao NSC e fora professor de estudos de guerra e paz na Universidade de Colúmbia, além de atuar como um consultor ocasional da CIA. Em seu artigo, *Fixin' the Intelligence*, Betts denunciava a falência do sistema de inteligência dos Estados Unidos, reconhecendo que "a 'terrível verdade' é que mesmo a melhor inteligência do mundo é passível de falhas" (BETTS, 2002, p. 45). Assim, a melhor forma de melhorá-lo imediatamente aos ataques seria "jogar dinheiro no problema" (BETTS, 2002, p. 47), isto é, aprovar gastos extras com essa finalidade.

Stephen Flynn era membro sênior para Estudos de Segurança Nacional do CFR, atuando também na *Commission on National Security* (Comissão de Segurança Nacional dos Estados Unidos). Após os ataques, foi diretor do *Task Force on National Security* (Grupo de Trabalho sobre Segurança Nacional) do CFR, aconselhando a administração de Bush em questões de segurança. Mais tarde, de 2003 a 2010, atuou no NSC. A preocupação de Flynn, em *America the Vulnerable*, voltava-se não à caça aos terroristas, mas sim à defesa nacional. Para Flynn a preocupação com o contraterrorismo e a "guerra ao terror" ofuscava o verdadeiro problema dos Estados Unidos, diante daquela ameaça, que residia na segurança nacional e na vulnerabilidade do país (FLYNN, 2002).

Os três artigos, assinados por membros de grupos de estudos do CFR e figuras importantes no cenário político estadunidense, trouxeram para o dossiê que tratou dos ataques de onze de setembro questões discutidas antes mesmo daquele episódio, dando destaque à defasagem do serviço de inteligência, à vulnerabilidade das fronteiras e à questão dos conflitos no Oriente Médio e suas visões sobre os Estados Unidos. No entanto, tal pauta fora secundária nas páginas da *Foreign Affairs* até 2001 (HOGE Jr., 2000).

Quando ocorreram os ataques de onze de setembro e os assuntos do terrorismo internacional e da segurança nacional ganharam o centro da pauta política dos Estados Unidos, o CFR, assim como a *Foreign Affairs*, os assumiram. Mas as inclinações e questões apresentadas nas primeiras falas depois do evento expressaram inclinações relativamente antigas entre a maioria de seus membros. No entanto, vale ressaltar que, dentre os vinte e cinco membros que assinaram a declaração de princípios do PNAC dezesseis eram membros do CFR. Entre eles estavam Dick Cheney, Paul Wolfowitz e Zalmay Khalilzad. Dentre os dezoito membros do PNAC que assinaram a carta ao presidente Clinton orientando uma invasão ao Iraque em 1997, doze eram membros do CFR, incluindo Paul Wolfowitz, Paula Dobriansky, Elliott Abrams e Richard Perle (que serviram ao governo Bush), James Woolsey (ex-chefe da CIA) e Robert B. Zoellick (na época diretor do CFR). Ou seja, grande parte do PNAC era composta por membros do CFR.

### 3 O "IMPERIALISTA RELUTANTE"

Desde o início dos anos de 1990 que os neoconservadores pregavam que os Estados Unidos deveriam adotar uma posição mais unilateral. Em 1991, fora organizado por Paul Wolfowitz, Lewis Libby, Zalmay Khalilzad e Andrew Marshall – todos subordinados a Cheney no Pentágono e membros do CFR – o *Defense Planning Guidance* (Orientação do Planejamento de Defesa)<sup>1</sup>. O documento defendia que os Estados Unidos deveriam se certificar de que eram a única superpotência do mundo, devendo se esforçar para impedir qualquer poder hostil cujos recursos pudessem ameaçar essa posição (TYLER, 1991). Em 1993, por exemplo, assinado pelo ainda Secretário de Defesa Cheney, o *Defense Strategy for the 1990's: The Regional Defense Strategy* (o documento de Estratégia de Defesa para a década de 1990) afirmava que o primeiro grande conflito da era pós-Guerra Fria – a Guerra do Golfo – servira para preservar a posição estratégica dos Estados Unidos em uma região do mundo crítica aos seus interesses. Ainda segundo o documento, embora Saddam não tivesse sido derrubado, suas forças armadas haviam sido consideravelmente danificadas, estando os recursos energéticos seguros. Assim, para manter este panorama, a estratégia para os anos noventa seria adotar medidas políticas e econômicas, ajuda humanitária e assistência à segurança, impedindo o surgimento de um agressor “não-democrático” em “regiões críticas”. O documento trazia, ainda, a afirmação de que “Nós [os Estados Unidos] trazemos a esta tarefa nossa influência moral considerável como a principal democracia do mundo”. (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE WASHINGTON DC., 1993, p. 8-15)

A noção de que os Estados Unidos devia portar-se como uma potência mundial de forma quase imperial já estava presente no CFR no início dos anos de 1990. Em 1992, o CFR publicou o livro *The Imperial Temptation: the New World Order and America's Purpose* (A Tentação Imperial: A nova ordem mundial e o objetivo da América), no qual Robert Tucker e David Hendrickson propunham que os Estados Unidos deveriam assumir “um papel imperial sem cumprir os deveres clássicos da regra imperial” (TUCKER; HENDRICKSON, 1992, p. 185) – ou seja, agir de forma imperialista sem necessariamente formar colônias nos moldes da experiência britânica, por exemplo – já que as forças militares do país tinham ganhado uma posição no governo, que seria “excessiva e desproporcional” (TUCKER; HENDRICKSON, 1992, p. 191), devido ao conflito no Golfo Pérsico. Assim, para Tucker e Hendrickson, o objetivo dos Estados Unidos para o início dos anos noventa deveria ser atender à “tentação imperial” e fortalecer sua presença no Oriente Médio militarmente.

Em 1997, foi publicado, também pelo CFR, o livro *The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War* (O Xerife Relutante: Os Estados Unidos após a Guerra Fria), de Richard Haass. Haass – que anos depois veio a ser presidente do CFR – defendeu que a base econômica e da política externa estadunidense deveria passar por uma orientação contínua. Por outro lado, a segurança nacional deveria voltar-se em direção ao Golfo Pérsico, Ásia e Europa (HAASS, 1997, p. 71), mirando, em especial, o Oriente Médio e suas tensões para assegurar que nenhuma ameaça – tanto econômica quanto militar – tomasse forma. De acordo com Haass:

---

1 Trechos censurados do documento (*Defense Planning Guidance*) foram vazados pelo *New York Times* em março de 1992. (SHOUP, 2015, 150).

Os Estados Unidos têm um interesse vital em um equilíbrio de poder favorável nessas três regiões de grandes recursos econômicos e militares. [...] Devemos agir para manter os equilíbrios aceitáveis através da oposição ou compensação a qualquer desequilíbrio que ocorra, seja de um estado local ou de um grande poder emergente. (HAASS, 1997, p. 71)

No número de setembro/outubro de 1999, a *Foreign Affairs* publicou o artigo *What to do with American Primacy* (O que Fazer com a Primazia Americana), do mesmo autor. A partir do questionamento "Somos o número um, e agora, o que?", Haass defendeu que os Estados Unidos deveriam projetar uma dimensão imperial, tendo em vista "organizar o mundo segundo certos princípios que afetam as relações entre os Estados e as condições dentro deles. O papel dos Estados Unidos deve ser semelhante ao da Grã-Bretanha do século XIX" (HAASS, 1999).

Segundo Cristina Pecequilo, a "Doutrina Bush" teve seus componentes apresentados ainda na campanha eleitoral de 2000. Disfarçada de um "internacionalismo diferenciado" (PECEQUILO, 2011, p. 97), priorizava o militarismo e o reposicionamento global da hegemonia do país no lugar do engajamento e da expansão promovidos pelos governos anteriores. Na perspectiva *neoon*, os acontecimentos de setembro de 2001 alinharam o discurso "imperial" com outro tema, a segurança nacional. "Agora a própria segurança norte-americana era interpretada como tendo sido colocada em risco" (POGGIO, 2007, p. 28).

Cinco meses após os ataques de onze de setembro e da invasão ao Afeganistão, a *Foreign Affairs* retomou esse argumento em *The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States and the Case for American Empire* (O Imperialista Relutante: Terrorismo, Estados fracassados e o caso do Império Americano), de Sebastian Mallaby. Em seu artigo, Mallaby argumentava que a "guerra ao terror" se voltava para Estados falidos<sup>2</sup>, que apresentavam algum vazio de poder e serviam como santuários para terroristas. Para o autor, antes da Segunda Guerra Mundial, quando tais Estados representavam uma ameaça às grandes potências, estas recorriam ao imperialismo para neutralizá-los (MALLABY, 2002, p. 27). Mas, depois de "dois milênios" de impérios, o mundo tomara uma direção anti-imperialista, passando a evitar impor instituições próprias de uns a outros. Acreditava, porém, que "à medida que a desordem nos países pobres se torna mais ameaçadora" (MALLABY, 2002, p. 27), alguma medida precisava ser tomada. A alternativa ao imperialismo, por meio da ajuda internacional, nas figuras da ONU e do Banco Mundial, se mostrara ineficiente e, desde o final dos anos oitenta, concluía-se ser necessária uma atuação política, além do apoio financeiro ou filantropo. Com a ajuda externa, alguns esforços de democratização tiveram êxito, mas em "países mais difíceis, onde o fracasso do Estado ameaça a exportação do caos, a construção da nação tem sido difícil" (MALLABY, 2002, p. 30). Logo, para Mallaby, com a crescente

---

<sup>2</sup> O termo usado por Mallaby (*failed States*) pode ser traduzido como Estados falidos ou fracassados. Segundo Chomsky, são características de Estados reconhecidos como fracassados a incapacidade ou relutância em proteger seus cidadãos de violências, por vezes, sendo o Estado a origem da violência; a isenção frente aos efeitos da legislação internacional e a presença de um "déficit democrático" que privaria a população de uma substância democrática real. Mallaby, ao longo de seu artigo, afirma que Estados com estas características são espaços de tráfico de drogas, responsáveis por problemas demográficos e imigratórios, além de abrigo para terroristas. (CHOMSKY, 2009, 8); (MALLABY, 2002, 30).

ameaça oriunda dos Estados falidos, o governo norte-americano deveria ser mais aberto à ideia de exercer um poder imperial. Segundo o autor:

A lógica do neoimperialismo é muito convincente para o governo Bush resistir. O caos no mundo é demasiado ameaçador para ignorar, e os métodos existentes para lidar com esse caos foram tentados e deixaram a desejar. [...] Os Estados Unidos hoje serão um imperialista ainda mais relutante [que a Inglaterra], mas um novo momento imperial chegou e, em virtude de seu poder, a América é obrigada a desempenhar o papel principal. (MALLABY, 2002, p. 31).

Após a publicação de seu artigo na *Foreign Affairs*, Sebastian Mallaby deixou a equipe do *Washington Post* e, em menos de um ano, foi contratado para integrar o Centro de Estudos Geoeconômicos do CFR, como membro sênior em Desenvolvimento Internacional (SHOUP, 2015, p. 154).

A retórica de agir por "obrigações", no entanto, fazê-lo em relutância, esteve presente no discurso do presidente Bush do dia 20 de março de 2003, sobre a invasão ao Iraque:

Chegamos ao Iraque com respeito pelos seus cidadãos, pela sua grande civilização e pelas religiões que praticam. Não temos ambições no Iraque, exceto de remover uma ameaça e restaurar o controle desse país para seu próprio povo. [...] Nossa nação entra neste conflito relutantemente – contudo, nosso propósito é certo. O povo dos Estados Unidos e nossos amigos e aliados não viverão à mercê de um regime fora da lei que ameaça a paz com armas de assassinato em massa (BUSH, 2003).

Assim, com o argumento de que a segurança nacional estava ameaçada pelo terrorismo, e sobre aqueles que os apoiavam, os membros do "eixo do mal", a guerra ao Iraque, planejada por muitos há muito tempo, iniciou-se em março de 2003, ainda que sem o apoio internacional (PECEQUILO, 2007, p. 10), mas amplamente apoiada pelo CFR.

#### 4 "PRÓXIMA PARADA BAGDÁ"

Segundo Laurence Shoup, os objetivos da guerra do Iraque eram dois: 1) realocar a população e os recursos (o petróleo, mas especificamente) do Iraque, de acordo com as necessidades estadunidenses; e 2) converter o país em um "paraíso neoliberal para os Estados Unidos e outras corporações multinacionais" (SHOUP, 2015, p. 159). Assim, por trás da retórica da "guerra ao terror", havia um esforço para estender as fronteiras do mercado global, contando com a presença do poder da indústria do petróleo, da indústria bélica e do *establishment* financeiro de *Wall Street* (CHOSSUDOVSKY, 2004, p. 170).

Para Noam Chomsky, a invasão ao Iraque aconteceria mesmo se Saddam Hussein tivesse abandonado o país. Prova disso havia sido o ultimato de Bush e Tony Blair à ONU: "Façam o que dizemos ou tornem-se irrelevantes" (CHOMSKY, 2004, p. 162). Essa posição foi oficializada pelo documento de Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy Of The United States*), publicado em 2002, que trazia a afirmação: "Não hesitaremos em agir sozinhos, se necessário, para exercer nosso direito de

autodefesa agindo preventivamente contra tais terroristas" (THE WHITE HOUSE, 2002). Isso porque, a "guerra ao terror", nas palavras de Michael Chossudovsky, caracterizava-se, na prática, como uma campanha para "estender o sistema de mercado e abrir novas 'fronteiras econômicas' para o capital estadunidense" (CHOSSUDOVSKY, 2004, p. 91). Desta forma, mudar o regime no Iraque não seria suficiente. Seria preciso instaurar um regime que emprestasse "aos governantes estadunidenses uma 'fachada árabe'" (CHOSSUDOVSKY, 2004, p. 163) – ou seja, um governo que fosse aberto aos Estados Unidos, tanto política quanto economicamente. O CFR não só estava presente nesta campanha, como participou de sua formulação.

Dois meses após a definição pública dos novos inimigos dos Estados Unidos, com a declaração acerca do "eixo do mal" (VISENTINI, 2015, p. 85), a *Foreign Affairs* publicou o artigo *Next Stop Baghdad?* (Próxima parada, Bagdá?), de Kenneth Pollack.

Kenneth Pollack era, nos anos 2000, membro sênior de Estudos de Segurança Nacional do CFR e, em 2001 e 2002, foi diretor do mesmo programa de estudos. Entre 1988 e 1995, foi analista militar para assuntos de Irã-Iraque da CIA, sendo o principal nome para estratégias no Iraque e operações militares durante a Guerra do Golfo, entre 1990 e 1991. Serviu, também, ao NSC, como diretor de assuntos do Oriente Médio e do Sul da Ásia entre 1995 e 1996, e como diretor de Assuntos do Golfo Pérsico, entre 1999 e 2001 (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2003). Seu artigo veio em defesa de uma invasão estadunidense ao Iraque.

Pollack considerava que existiam dois aspectos importantes que, por fim, justificava a invasão ao Iraque: 1) Que Saddam Hussein, armado nuclearmente, era um desastre esperando para acontecer; e 2) Que seria mais fácil se livrar de Hussein do que impedi-lo de reconstruir seu programa de armas (POLLACK, 2002, p. 37). Portanto:

Depois do perigo eminente que a rede Al-Qaeda tem demonstrado, a administração Bush deveria, de fato, virar sua atenção para Bagdá. Os Estados Unidos devem invadir o Iraque, eliminar o regime vigente e pavimentar o caminho para um sucessor preparado para respeitar o comitê internacional e viver em paz com os vizinhos (POLLACK, 2002, p. 33).

Para que a campanha fosse vitoriosa, algumas mudanças eram necessárias. Segundo o autor, diferentemente do Afeganistão, o poder político do inimigo atual estava melhor organizado, e os aliados internos – que foram de grande valia na guerra do Afeganistão – não eram devidamente organizados no Iraque. Assim, seria necessária uma nova estratégia militar, uma inovação, que abarcasse a melhoria na mobilidade aérea, no programa antimísseis e no recrutamento (POLLACK, 2002, p. 40-44). Assim, o artigo de Pollack apresenta elementos da agenda neoconservadora discutida desde os finais dos anos noventa, como a defesa da retirada de Hussein do governo e de uma renovação no campo militar estadunidense, dando ênfase à tecnologia antimísseis.

A fala de Pollack acerca da necessidade de uma empreitada militar no Iraque foi ao encontro da visão do próprio CFR para o assunto. Como demonstra Laurence Shoup, a preocupação com o Golfo

Pérsico vinha de longa data. A região, rica em petróleo, era vista como reunindo condições de exercer um poder real sobre as economias industriais do mundo (SHOUP, 2015, p. 150).

A declaração de Dick Cheney em 1990 – na época, secretário de Defesa, membro sênior e também diretor do Grupo de Estudos sobre o Golfo Pérsico do CFR – de que quem controlasse o fluxo de petróleo teria o poder de estrangular a economia estadunidense (SIFRY; CERF, 2003, p. 399); o *Defense Strategy for the 1990's: The Regional Defense Strategy*, de Cheney, de 1993; e o documento *Defense Planning Guidance* por Paul Wolfowitz, Lewis Libby, Zalmay Khalilzad e Andrew Marshall – todos subordinados membros do CFR. São exemplos de como esta visão estava presente no interior do CFR.

Neste contexto, o terrorismo – e os Estados que os apoiariam – foi apresentado como antagonista da democracia. Os estadunidenses seriam um povo dotado de compaixão enquanto seus inimigos, naturalmente e essencialmente opostos, eram o “mal”. Os países democráticos faziam oposição aos opressores, marcados por valores negativos como tirania e barbárie (LEITE, 2009, p. 42-43). A única forma de eliminar essas ameaças era disseminar os valores e instituições norte-americanas. Como constava do documento de Segurança Nacional de 2002: “Agiremos ativamente para levar a esperança da democracia, do desenvolvimento e do livre comércio para todos os cantos do mundo” (THE WHITE HOUSE, 2002).

Como assinalou Chomsky, meses antes da invasão ao Iraque, em março de 2003, os Estados Unidos eram o único país no qual mais da metade da população acreditava que o Iraque e Saddam Hussein representavam uma ameaça direta à segurança nacional ou internacional. Isso resultara de uma campanha propagandística bem-sucedida, que afastou a opinião pública estadunidense do resto do mundo (CHOMSKY, 2004, p. 169-170). Foi nesse contexto, em maio de 2003, a bordo do *USS Abraham Lincoln*, que o presidente proferiu o discurso que ficou conhecido como o *Mission Accomplished* (Missão Cumprida) (BUSH, 2003). Nele, afirmava que a vitória no Iraque, após a derrota do regime talibã, era um avanço na “guerra ao terror”, mesmo que não se tivessem estabelecido evidência das armas de destruição em massa e sem haver relação clara entre o Iraque e a Al-Qaeda (CHOMSKY, 2004, p. 170).

Segundo Michael Schwartz, os objetivos para o Iraque, após a ocupação, eram de gerenciar a reconstrução do país através do mercado, com pouco ou nenhum papel do governo iraquiano na supervisão ou regulamentação das empresas – empreiteiras, bancos e empresas de construção civil em geral – que viriam a ser o coração da nova economia iraquiana (SCHWARTZ, 2008, p. 34). Para isso, fecharam estatais não vinculadas à indústria petrolífera, privatizaram as que eram compreendidas como lucrativas, desmantelaram barreiras e tarifas fiscais que inviabilizariam a entrada de empresas e produtos estrangeiros, entre outras ações que visavam diminuir a atuação do Estado na economia e incentivar o investimento estrangeiro (SCHWARTZ, 2008, p. 36).

Assim, a guerra no Iraque era, de fato, até aquele ponto, uma vitória dos interesses dos Estados Unidos. Afinal, por trás do discurso de uma guerra ao terrorismo estava o esforço de militarização de grandes áreas do mundo, consolidando a política que poderia ser entendida como um “imperialismo estadunidense” (CHOSSUDOVSKY, 2004, p. 169).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto da guerra ao terrorismo, no que se refere às campanhas no Afeganistão e principalmente no Iraque, o CFR tomou uma postura favorável à guerra, em um projeto de domínio estadunidense no Oriente Médio, a ser seguido pela democratização e pela inserção de valores norteamericanos na região.

Como resumiu Michael Chossudovsk, a campanha contra o terrorismo escondia um esforço pela militarização de certas áreas do mundo, levando à criação de um "império estadunidense", parte da agenda *neokon*. Havia ainda o trabalho do *establishment* financeiro de *Wall Street*, das grandes indústrias petrolíferas e da indústria bélica, destinado a transformar "nações soberanas em territórios abertos (ou áreas de livre comércio), tanto por meios militares quanto pela imposição de reformas econômicas asfixiantes" (CHOSSUDOVSKY, 2004, p. 168-169). E o *Council on Foreign Relations*, como instituição que tem suas raízes – troncos e galhos – ligados diretamente ao *establishment* de *Wall Street*, esteve ativamente ligado aos esforços político/econômicos desse contexto. Das cinco empresas que mais lucraram com as guerras do Iraque e do Afeganistão – segundo a revista *Time* (CALIO; HESS, 2014) –, três eram membros corporativos do CFR: *The Boeing Company*, lucrando cerca de US\$ 3,9 bilhões; *Lockheed Martin Corporation*, com lucro de aproximadamente US\$ 2,7 bilhões; e *Raytheon Company*, lucrando cerca de US\$ 1,9 bilhão. A primeira e a última aparecem listadas no CFR como *Affiliates*, doando à instituição pelo menos US\$ 30,000 anuais, constando a segunda como *President Circle*, com doação de, pelo menos, US\$ 60,000 (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2015).

Portanto, os artigos que analisamos da *Foreign Affairs*, defendendo uma postura imperialista dos EUA em relação ao Oriente Médio, como o *The Reluctant Imperialist*, de Sebastian Mallaby, somados à edição de livros como *The Reluctant Sheriff*, de Richard Haass, demonstram como o CFR investia – desde o fim da Guerra Fria – na construção e na divulgação de uma ideia de que a política externa estadunidense deveria assegurar um domínio pleno nas regiões ricas em petróleo. Um dos principais líderes da operação "Tempestade no Deserto" (da Guerra do Golfo 1990-1991), diretor de Assuntos do Golfo Pérsico do NSC entre 1999 e 2001, publicara, na *Foreign Affairs*, um artigo defendendo uma invasão ao Iraque ainda em 2002. Um artigo como *Next Stop Baghdad?*, de Kenneth Pollack, não foi, desse modo, resultado de uma análise contemporânea, como uma previsão ou recomendação para o governo Bush, sendo, sobretudo, a retomada de uma iniciativa que tinha seu cerne no início dos anos noventa com os neons e o PANC: de retirar Saddam Hussein do poder e implementar no Iraque um governo simpático aos Estados Unidos. Como pudemos ver, a demanda por legitimidade para a guerra foi amplamente atendida pelo CFR.

Artigo recebido em 10 mar 2018.

Aprovado em 11 nov 2018.

## REFERÊNCIAS

- ALACORN, Danilo. *Os meandros da política externa dos Estados Unidos para o Afeganistão: o 11 de setembro e a Operação Liberdade Duradoura*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BARBER, Benjamin. *O império do medo*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- CALIO, Vince; HESS, Alexander. Here are the 5 companies making a killing off wars around the world. *Time*, March, 14. 2014.
- CHOMSKY, Noam. Verdades e mitos sobre a invasão do Iraque. *Socialist Register*, 2004.
- CHOMSKY, Noam. *Estados fracassados*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2009.
- CHOSSUDOVSKY, Michael. *Guerra e globalização*. São Paulo: Expressão Popular, 2004.
- DOMHOFF, William. The Council on Foreign Relations and the Grand Area: case studies on the origins of the IMF and the Vietnam War. *Class, Race and Corporate Power*: v. 2: Iss. 1, article 1, 2014.
- DREIFUSS, René. *A internacional capitalista*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.
- FINGUERUT, Ariel. *A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush*. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2008.
- GROSE, Peter. *Continuing the Inquiry*. The Council on Foreign Relations from 1921 to 1996. New York: Council on Foreign Relations, 2006.
- GUIMARÃES, Cesar. A política externa dos Estados Unidos, da primazia ao extremismo. *Estudos Avançados*, v. 16, n. 46, 2002.
- LEITE, Lucas Amaral. George W. Bush e a construção do inimigo na guerra ao terror. *Fronteira*, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, 2009.
- MAGNOTTA, Fernanda Petená. Multipolaridade e multilateralismo: o G20 e a relação entre poder e governança no século XXI. In: *3º Encontro Nacional ABRI 2011*, São Paulo.
- PECEQUILO, Cristina. A era George W. Bush (2001/2007): os EUA e o Sistema Internacional. *II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - o Brasil e o mundo que vem aí*. Rio de Janeiro, 2007.
- PECEQUILO, Cristina. Doutrina Bush. In: KOCHER, Bernardo (org). *Globalização*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

POGGIO, Carlos Gustavo. Breve Histórico do Pensamento Neoconservador em Política Externa nos Estados Unidos. 1º Encontro Nacional da ABRI – Política Externa. Brasília. 2007.

RESENDE, Erica. *Americanidade, puritanismo e política externa: a reprodução da ideologia puritana e a construção da identidade nacional nas práticas discursivas da política externa norte-americana*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2012.

ROOT, Elihu. A requisite for the success of popular diplomacy. *Foreign Affairs*. v. 1, n. 1, September, 1922.

SCHWARTZ, Michael. *War Without End*. The Iraq War in Context. Chicago: Haymarket Books, 2008.

SHOUP, Laurence. Bush, Kerry, and The Council on Foreign Relations. *Z magazine*, October 2004.

SHOUP, Laurence. *Wall Street's think tank: the Council on Foreign Relations and the empire of neoliberal geopolitics 1976–2014*. Nova York: Monthly Review Press, 2015.

SIFRY, Micah; CERF, Christopher. *The Iraque War Reader: History, Document, Opinions*. New York: Simon & Schuster, 2003.

SOROS, George. *A bolha da supremacia americana*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

SORTO, Fredy. A doutrina Bush das guerras preventivas e o sistema das Nações Unidas. *Verba Juris*, V. 4, n. 4, jan./dez. 2005.

TYLER, Patrick. U.S. Strategy plan calls for insuring no rivals develop. *The New York Times*, New York, March, 8, 1992.

VISENTINI, Paulo. *O caótico século XXI*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

## FONTES

BETTS, Richard. Fixing the intelligence. *Foreign Affairs*. v. 81, n. 1, January/February 2002.

BUSH, George Walker. *Address on the Start of the Iraq War*. March 20, 2003. University of Virginia. Miller Center. Presidential speeches. George H. W. Bush presidency. Disponível em <<https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/march-20-2003-address-start-iraq-war>>. Acessado em: 02/08/2017. Tradução livre.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Annual Report*. New York: Council on Foreign Relations, 1994.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Annual Report*. New York: Council on Foreign Relations, 2002.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Annual Report*. New York: Council on Foreign Relations, 2015.

DORAN, Michael Scott. Somebody else's civil war. *Foreign Affairs*, v. 81, n. 1, January/February 2002.

HAASS, Richard. *The reluctant sheriff*: The United States after the Cold War. Nova York: Council on Foreign Relations Press, 1997.

HAASS, Richards. What to do with american primacy. *Foreign Affairs*, v. 78, n. 5, September/October 1999.

HOGUE, Jr. James. Foreign Affairs. In: COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Annual Report*. New York: Council on Foreign Relations, 2002.

MALLABY, Sebastian. The reluctant imperialist: terrorism, failed states and the case for American empire. *Foreign Affairs*, v. 81, n. 2, March/April 2002.

OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE WASHINGTON DC. *Defense Strategy for the 1990's*: The Regional Defense Strategy. Washington: US Department of Defense. January 1993.

PROJECT FOR A NEW AMERICAN CENTURY. *Statement of Principals*. June 1997. Disponível em <<https://web.archive.org/web/20050203004656/http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm>> Acessado em: 02/08/2017.

PROJECT FOR A NEW AMERICAN CENTURY. *Letters sent to President Bill Clinton on Iraq*. January 26 1996. Disponível em: <https://goo.gl/5dXrGW>; Acesso em: 02/08/2017.

THE WHITE HOUSE. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington. September, 2002.

TUCKER, Robert; HENDRICKSON, David. *The imperial temptation*: the new world order and America's purpose. Nova York: Council on Foreign Relations Press, 1992.

U.S. Secretary of State Colin Powell's news conference on U.S. response to the terrorist attacks and conversations with world leaders. *The Guardian*, September 12, 2001. Disponível em <[http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/transcripts/powelltext\\_091201.html](http://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/transcripts/powelltext_091201.html)>; Acessado em: 31/08/2017.