



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Instituto de Relações Internacionais**  
**Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais**

**DANILLO ALARCON**

**OS MEANDROS DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O  
AFEGANISTÃO: o 11 de setembro e a Operação Liberdade Duradoura**

**Brasília**  
**2012**

**DANILLO ALARCON**

**OS MEANDROS DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O  
AFEGANISTÃO: o 11 de setembro e a Operação Liberdade Duradoura**

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Política Internacional e Comparada” pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, elaborada por Danilo Alarcon.  
Orientador: Professor Doutor Alcides Costa Vaz.

**Brasília  
2012**

Alarcon, Danilo.

OS MEANDROS DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PARA O AFEGANISTÃO: o 11 de setembro e a Operação Liberdade Duradoura/Danilo Alarcon, 2012, 142 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 2012.

1. Análise de Política Externa; 2. Política Externa Norte-americana; 3. Afeganistão; 4. Operação Liberdade Duradoura; 5. Intenções; 6. Disposições.

## **COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof. Alcides Costa Vaz**  
**IREL/UnB (Orientador)**

---

**Prof. Virgílio Caixeta Arraes**  
**HIS/UnB (membro)**

---

**Prof. Vânia Carvalho Pinto**  
**IREL/UnB (Membro)**

---

**Prof. Eiiti Sato**  
**IREL/UnB (Suplente)**

**Aos meus pais e irmãos**

## AGRADECIMENTOS

Respeito mútuo.

Influência mútua.

Não são fórmulas prontas, mas construções.

Não são atributos de algum ser superior, mas são os requisitos básicos para uma vida preñe de boas experiências, fantasias e realizações.

E ora, nós seres humanos, estamos mais do que habilitados para passar por isso. Todavia, racionais e emocionais que somos, às vezes nos perdemos nestas construções. E me perdi, algumas vezes. Boas vezes. Mas me encontrei, por ora (não garanto que não me perderei de novo, até quero), e definitivamente, o trabalho de dissertar se trata de uma atividade neste sentido. Não que tenha respostas fixas ou que vá sair por ai bradando hinos e pregando a “verdade” que descobri. Oras, não é bem assim que me propus a viver. O contato com o papel, sim, papel, pois tenho enorme dificuldade em ler coisas pela tela do computador, o contato com os amigos, o contato com os colegas, o contato com a família, o contato com a realidade plural de cidades como Franca, Brasília e Goiânia (e na reta final deste trabalho, Foz do Iguaçu), pouco a pouco me fizeram ver que o mundo vai além de uma mera sequência de títulos e crescimento encadeado de notas e conceitos. Ele é cheio de ideias, pessoas, concepções de mundo(s) diferentes; ele é cheio de indivíduos, que únicos, me fizeram rir, chorar, refletir. E são a essas pessoas que direciono meus agradecimentos.

A lista de pessoas que cito aqui não representa de forma alguma a totalidade dos que me influenciaram e continuam influenciando. Mas, forçados que somos/sou a economizar no número de palavras, elegi por mencionar aqui as pessoas que tem uma influência direta neste trabalho. Por não acreditar que este trabalho seja puro reflexo da labuta acadêmica, é óbvio que não será uma lista pequena.

Agradeço a meu orientador, Alcides Costa Vaz, da Universidade de Brasília. A liberdade que tive em todo o processo foi um pouco assustadora (e que liberdade não é assustadora?), mas estimulante e vi que no fim os comentários certos e o direcionamento firme que deu a esta mente bagunçada deixaram suas marcas indeléveis neste trabalho. Menciono também Regina Cláudia Laisner, que me orientou na graduação. Definitivamente, minha prática docente hoje é uma soma agradável do que ambos me ensinaram! Muito obrigado!

Não posso deixar de mencionar a instituição que me acolheu, a Universidade de Brasília, e a instituição que financiou minha pesquisa, a CAPES. Agradeço também à

professora Vânia de Carvalho Pinto e ao professor Antonio Jorge Ramalho da Rocha, pelos comentários feitos na qualificação do projeto que encaminhou esta pesquisa. Menciono e agradeço também o professor Virgílio Caixeta Arraes pelos comentários feitos na defesa desta dissertação. Não posso deixar de mencionar os funcionários do IREL, que sempre estiveram prontos a cordialmente me ajudar.

Agradeço também à minha família, pelo apoio emocional para que eu continuasse buscando o que me fizesse feliz. Agradeço profundamente a minha mãe, a meu pai, a minha irmã e a meu irmão. São muito importantes para mim! Cito ainda em especial: minha afilhada Carolina Alarcon e meu afilhado Reinaldo Filho. Obrigado.

Agradeço aos amigos da UNESP com quem compartilhei a jornada na UnB, bem como aos colegas de turma de Mestrado. As caronas, o cantinho para dormir, as boas conversas, comentários e impressões me foram enriquecedoras. Menciono também Jeovana Xavier (Alarcon), nesta temporada brasileira, que entrou na minha vida em um ótimo momento! Obrigado! Seguindo o fluxo, agradeço também aos amigos e amigas que seguiram caminhos diferentes e distantes, mas que permanecem próximos, rompendo as barreiras geográficas para uma conexão que vai além de um recado no Facebook. Não posso deixar de mencionar algumas pessoas, em especial: Gabrielly Moiana, Gabriele Santos, Maria Rita Machado, Kamila Alves, Bruna Alarcon, Junior Gontijo e Basílio Brito.

Agradeço, por fim, a todos que fizeram comentários que me ajudaram a chegar a este trabalho, desde sua fase de pré-projeto, ainda em 2009, até a esta versão final. Menciono em especial Giovanni Okado, Felipe Cordeiro, Maria Teresa Braga Bizarria, Bianca Fadel, Ana Paula de Oliveira, Lara Selis, Luiz Felipe Doles, e mais tardiamente, mas com contribuição relevante, Douglas de Toledo Piza. Confrontar os seus olhares diante do meu trabalho e das minhas ideias me fez ora repensar o que eu estava escrevendo/pensando, ora enfatizar e me carregar de argumentos para definir o meu entendimento da questão. Obrigado.

Conciliar ideias, valores e práticas não é algo fácil, mas me predisponho a servir como ponte a todos que aqui agradei, pois este trabalho não existiria sem os momentos que passei com vocês. Continuemos caminhando juntos.

## RESUMO

Este trabalho pretende estudar a Política Externa dos Estados Unidos da América para o Afeganistão, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a partir dos modelos de Análise de Política Externa (APE), em especial o apresentado por Walter Carlsnaes (1987; 1992; 2002), que conjuga a interatividade dinâmica entre agentes e estruturas. Sendo assim, o nosso questionamento central é por que a administração de George W. Bush optou pela mudança de regime e retirada dos Talibãs do poder no Afeganistão, em uma ação de envolvimento direto na política interna do país, após décadas de incursão indireta. A resposta para esse questionamento, como perceberemos, não pode ser somente encontrada nos desígnios de um pequeno grupo de pensadores e influenciadores da política externa dos Estados Unidos, os neoconservadores. A proposta de Carlsnaes (1987; 1992; 2002) sobre a Política Externa é que ela é multifatorial, o que nos impulsiona a estudar o histórico das relações entre os dois países, a conformação do governo Bush e a forma como a “Operação Liberdade Duradoura” foi lançada, em outubro de 2001, sempre cientes de compreender e explicar as intenções e as disposições que levaram a determinada ação de política externa. Já havia uma preocupação crescente com uma miríade de questões envolvendo o Afeganistão desde o início da administração do presidente republicano. Os atentados de setembro de 2001 foram a última centelha para que algo definitivo fosse feito. Esperamos assim mostrar ao fim do trabalho que a opção pela retirada dos Talibãs do poder seguiu os próprios caminhos das várias rodadas de reuniões no Comitê dos Dirigentes, através das quais os principais encarregados da política externa dos Estados Unidos se deram conta de que os Talibãs estavam diretamente vinculados a Al-Qaeda e a Osama Bin Laden.

**Palavras-chave:** Análise de Política Externa; Política Externa Norte-americana; Afeganistão; Operação Liberdade Duradoura; Intenções; Disposições.

## ABSTRACT

This work aims to study the Foreign Policy of the United States towards Afghanistan after the terrorist attacks of September 11, 2001, based on the Foreign Policy Analysis (FPA) model designed by Walter Carlsnaes (1987; 1992; 2002), that deals with the dynamic interaction between actors and structures. Thus, our central questions is why the George W. Bush administration opted for the regime change and the ousting of the Taliban in Afghanistan, directly involving itself in its country domestic affairs after decades of indirect incursions. The answer to this question, as we will realize, cannot only be found in the designs of a small group of thinkers and influencers of U.S foreign policy, the neoconservatives. Carlsnaes proposal is that Foreign Policy is multifactorial, which drives us to study the historical relationship between the two countries, the conformation of the Bush administration “Foreign Policy Executive” and the launching of “Operation Enduring Freedom” in October 2001, always aware to understand and to explain the intentions and dispositions that led to such actions of foreign policy. There had been already a growing concern over many issues involving Afghanistan since the very beginning of the Republican presidency. The September 11 attacks were only the last spark to such a direct action. We expect to confirm at the end of this work that the option for the removal of the Taliban from power followed the step-by-step process of decision-making within the Principals Committee, during which the main responsables for foreign policy of the United States realized that the Taliban were directly linked to Al-Qaeda and Osama Bin Laden.

**Keywords:** Foreign Policy Analysis, American Foreign Policy, Afghanistan, Operation Enduring Freedom, Intentions, Dispositions.

## **LISTA DE QUADROS**

<b>QUADRO 1</b> Perspectivas meta-teóricas na Análise de Política Externa.....	34
--	----

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1</b> Explicação da ação em Política Externa.....	32
---	----

<b>FIGURA 2</b> Um modelo dinâmico para analisar a mudança em Política Externa.....	37
---	----

## **LISTA DE TABELAS**

<b>TABELA 1</b> Orientação política dos <i>Khalq</i> e <i>Parcham</i> .....	82
---	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO 1 – A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA COMO CAMPO DE ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS</b> .....	20
<b>1.1 A Análise de Política Externa – evolução dos estudos</b> .....	21
<b>1.2. Líderes, burocracias e a Política Externa</b> .....	26
<b>1.3 Agentes e estruturas: o modelo de Walter Carlsnaes</b> .....	30
1.3.1 <i>A dimensão intencional</i> .....	38
1.3.2 <i>A dimensão disposicional</i> .....	39
1.3.3 <i>A dimensão estrutural</i> .....	42
<b>1.4 O “Executivo da Política Externa” e o caso dos Estados Unidos</b> .....	43
<b>CAPÍTULO 2 – HISTÓRIA, IDEIAS E INSTITUIÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA</b> .....	46
<b>2.1 A formação da Nação e a evolução da política externa</b> .....	47
<b>2.2 A Política Externa dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria</b> .....	54
<b>2.3 Ideias e Política Externa nos Estados Unidos</b> .....	57
<b>2.4 As Burocracias envolvidas na Política Externa dos Estados Unidos</b> .....	64
<b>2.5 Os meios de ação e os instrumentos da influência global</b> .....	69
<b>CAPÍTULO 3 – ESBOÇANDO UM ESTADO: O AFEGANISTÃO AO LONGO DOS SÉCULOS E A INTERFERÊNCIA ESTADUNIDENSE</b> .....	73
<b>3.1 Um Estado em construção: o Afeganistão de 1747 a 1978</b> .....	74
<b>3.2 O comunismo e a invasão soviética</b> .....	81
3.3.1 <i>A resistência afegã</i> .....	83
<b>3.4 O envolvimento dos Estados Unidos e o auxílio aos “Guerreiros da Liberdade”: a “intervenção indireta”</b> .....	86

<b>3.5 Da saída soviética à ascensão dos Talibãs: guerra civil, Al-Qaeda e o “desengajamento seletivo”</b> .....	93
--	----

<b>CAPÍTULO 4 – AS AÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA: A ADMINISTRAÇÃO DE GEORGE W. BUSH E O AFEGANISTÃO</b> .....	102
---	-----

<b>4.1 Os Valores e as Percepções na Administração Bush</b> .....	103
---	-----

<b>4.2 As escolhas e as preferências: a Operação Liberdade Duradoura e a “intervenção direta”</b> .....	112
---	-----

<b>4.3 Reavaliando os atentados terroristas de 11 de setembro</b> .....	123
---	-----

<i>4.3.1 O impacto da Guerra do Afeganistão sobre o poder dos Estados Unidos</i> .....	127
--	-----

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	130
-----------------------------------	-----

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	135
--------------------------	-----

## INTRODUÇÃO

A campanha militar que os Estados Unidos da América empreenderam no Afeganistão após os atentados terroristas do dia 11 de setembro de 2001 dominou as discussões no campo de estudo das Relações Internacionais e nos fóruns políticos por certo período de tempo. A singularidade dos acontecimentos daquele dia nos Estados Unidos e o subseqüente posicionamento da administração de George W. Bush em dividir o mundo entre dois eixos, o ‘eixo do bem’ e o ‘eixo do mal’ – este composto por todos os Estados contrários aos princípios de Washington – engendraram dinâmicas e processos em todos os países do globo.

Os Estados Unidos revelaram seu lado mais assertivo depois de uma administração – a de Bill Clinton – tentando aparentemente se mostrar complacentes com os Organismos Internacionais e com o multilateralismo. De fato, Bush iniciou seu mandato se afastando de compromissos globais multilaterais na tentativa de implementar a visão da sua administração dos interesses nacionais dos Estados Unidos. Todavia, como defenderemos neste trabalho, não reinventou a política externa dos Estados Unidos, mas utilizou-se de meios e valores já profundamente arraigados no arcabouço de ações de política externa do país para engendrar sua própria política externa.

Mesmo no que tange ao caso do Afeganistão, o envolvimento dos Estados Unidos com este país pode ser traçado a décadas anteriores, e nem os Talibãs nem a própria organização terrorista *Al-Qaeda* (“a base”, em árabe) eram uma novidade para os tomadores de decisão em Washington. Como aponta Abdul-Qayum Mohmand (2007), até a queda da monarquia no Irã em 1979 o Afeganistão não esteve diretamente sob os olhares dos Estados Unidos. Foi a queda de um importante aliado e a subseqüente invasão soviética do território afegão em dezembro de 1979, para salvaguardar o governo comunista ali instalado em 1978, que mudaram as considerações geopolíticas que o Afeganistão poderia ter para Washington.

Como dito, o ano de 1979 tem consequências diretas para as relações entre Washington e Cabul. Apesar de os dois países terem tido contatos antes desse ano, é possível considerar que o Afeganistão só entrou decisivamente na esfera de consideração dos Estados Unidos com o movimento soviético. Assim, a partir da análise da história das relações entre os Estados Unidos e o Afeganistão neste período de cerca de três décadas, propomos que ela transcorreu em três fases:

- 1) **Intervenção indireta:** apoio aos insurgentes afegãos e árabes – os chamados *mujahidin*, combatentes – com armas e dinheiro, através do Paquistão. A Agência Central de Inteligência (CIA, sigla em inglês para *Central Intelligence Agency*) teve

papel importante durante este período, e os Estados Unidos interferiram no conflito interno afegão, fomentando elementos fundamentalistas através da ação da agência militar de inteligência paquistanesa, a *Inter-Services Intelligence* (ISI). Estas ações não eram necessariamente secretas, pois o presidente Ronald Reagan deixou claro o suporte aos “guerreiros da liberdade”, como se referia aos *mujahidin*.

- 2) **Desengajamento seletivo:** com final da Guerra Fria e o desengajamento das superpotências em solo afegão, o vácuo de poder deu espaço para uma guerra civil e o posterior estabelecimento dos Talibãs como governo *de facto*, que deram guarita a membros do grupo terrorista *Al-Qaeda*, em particular a seu maior líder, Osama Bin Laden. Neste período, os Estados Unidos desengajaram-se do Afeganistão, mesmo cientes do avanço do extremismo e do apoio a Bin Laden, que perpetrou atentados contra alvos norte-americanos em Nairóbi, no Quênia, e em Dar es Salaam, na Tanzânia, no ano de 1998, e contra ao navio *USS Cole*, na costa iemenita, em 2000. Além do mais, durante essa fase ficou nítido que havia interesses econômicos na estabilidade afegã a partir do momento em que os recursos naturais da Ásia Central passaram a estar disponíveis para a exploração fora do escopo de controle da União Soviética<sup>1</sup>.
- 3) **Intervenção direta:** face aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a opção adotada pela administração Bush foi declarar guerra aos Talibãs, à *Al-Qaeda* e ao terrorismo de modo geral, levando a uma intervenção direta em território afegão, primando pela mudança de regime no país. A partir da guerra contra o Iraque, em 2003, os Estados Unidos perderam relativamente o foco das políticas adotadas para Cabul, mas mesmo a mudança de governo em 2009, quando o democrata Barack Obama foi juramentado presidente do país, não desengajou os Estados Unidos das questões afegãs que continuam sendo a principal frente de ação militar no início da segunda década do século XXI.

Dentro do exposto acima, o objetivo deste trabalho é analisar por que a administração de George W. Bush optou pela mudança de regime e retirada dos Talibãs do poder no Afeganistão, em uma ação de envolvimento direto na política interna do país, após décadas de incursão indireta. A resposta para esse questionamento, como perceberemos, não pode ser somente encontrada nos desígnios de um pequeno grupo de pensadores e influenciadores da

---

<sup>1</sup> Esses interesses econômicos são fortemente destacados por Mohmand (2007).

política externa dos Estados Unidos, os neoconservadores. Já havia uma preocupação crescente com uma miríade de questões envolvendo o Afeganistão desde o governo de Clinton. Os atentados de setembro de 2001 foram a última centelha para que algo definitivo fosse feito. Pode parecer óbvio, para qualquer observador, que diante dos atentados de 11 de setembro uma guerra se desenrolaria, mas a equipe de Bush deu opções aos Talibãs, como entregar bin Laden e dismantelar os campos de treinamento da Al-Qaeda; todavia, cientes de que as chances disso ocorrer eram mínimas, imediatamente após os atentados o presidente Bush começou a utilizar uma retórica belicista.

Assim, o que pretendemos com este trabalho é recriar o ambiente para analisarmos quais foram as escolhas, as preferências, as percepções e os valores dos tomadores de decisão no período crítico do pós-11 de setembro, apontando para a necessidade de um estudo multifatorial para uma melhor explicação e compreensão de assunto tão relevante para as relações internacionais do século XXI.

Como ficou notado acima, recorreremos à bibliografia da Análise de Política Externa como substrato teórico para o estudo das relações exteriores entre Estados Unidos e Afeganistão. A opção por não adotarmos as abordagens sistêmicas das Relações Internacionais é porque mesmo que elas sejam capazes de elucidar os imperativos geoestratégicos, a influência de fatores como estrutura internacional, os benefícios e malefícios da cooperação internacional, a natureza e as consequências da anarquia no sistema, a importância de ganhos relativos ou absolutos, não são capazes de ultrapassar o véu singular que separa os verdadeiros tomadores de decisão das forças que os constroem ou impulsionam.

A opção então pelo nível doméstico, em específico, aos tomadores de decisão de um determinado Estado, se dá pelo fato de o foco passar a ser nas possibilidades de decisão e no substrato cognitivo que permeia a ação dos líderes, que detém efetivamente a capacidade de agir diante de problemas internacionais. O que a Análise de Política Externa proporciona é o desmonte do aparato estatal, pois expõe a fragilidade do “contrato social” que lhe deu formação ao escancarar o quão muitas vezes os objetivos perseguidos pelos líderes estão longe do almejado ou das necessidades da população em geral. Além do mais, proporciona meios para avaliar e reconhecer que com as devidas mudanças, a máquina estatal pode influenciar para a superação destes desgastes entre o “dever ser” e o que “é” estatal, bem como engendrar câmbios no outro espectro, o do sistema internacional, com a superação da suposta condição anárquica, em que não há nenhum ente soberano que possa subjugar esses Estados e seus interesses. Ou seja, os próprios Estados perpetuam a condição anárquica ao se

agarrarem a conceitos como soberania, autodeterminação dos povos e não ingerência nos assuntos internos. Todavia, como os últimos anos nos têm demonstrado, as relações internacionais contemporâneas têm caminhado no sentido de depurar o que se entende por Estado e o papel dos tomadores de decisão.

A trabalharmos com Política Externa, optamos por seguir a seguinte definição de Walter Carlsnaes (2002, p. 335):

Política Externa consiste naquelas ações que, expressas na forma de metas explicitamente estabelecidas, compromissos e/ou diretivas, e perseguidas por representantes governamentais agindo em nome de suas comunidades soberanas, são dirigidas para objetivos, condições e atores – tanto governamentais quanto não governamentais – que eles querem afetar e que estão além da sua legitimidade territorial<sup>2</sup>.

O modelo teórico básico que seguiremos também segue o que foi elaborado por Walter Carlsnaes (1987; 1993; 2002) para a Análise de Política Externa, considerado mais apropriado por sua capacidade de reconhecer elementos racionais, ideacionais e burocrático-institucionais no estudo das políticas externas. Isso decorre da percepção deste autor de que nos jogos da vida real, as ações são sempre uma combinação de:

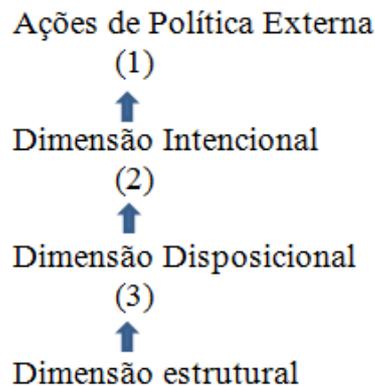
comportamento intencional, fatores cognitivos-psicológicos e os vários fenômenos estruturais que caracterizam as sociedades e seus ambientes, e portanto, explicações reais de ações de política externa devem ser capazes de dar conta de considerações que por definição não excluam ou privilegiem qualquer um destes tipos de *explanans* (CARLSNAES, 2002, p. 342)<sup>3</sup>.

Simplificadamente, o modelo de Walter Carlsnaes pode ser assim exposto:

---

<sup>2</sup> O original segue a seguinte forma: “Foreign policy consist of those actions which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or directives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed toward objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy” (CARLSNAES, 2002, p. 335).

<sup>3</sup> Do original: “purposive behaviour, cognitive-psychological factors and the various structural phenomena characterizing societies and their environments, and hence explanations of actual foreign policy actions must perforce be able to give accounts that do not by definition exclude or privilege any of these types of explanans (CARLSNAES, 2002, p. 342)”.



Logo, o nosso objeto de análise são as “ações de Política Externa”, que não podem ser confundidas com as “decisões”. Estas são difíceis de serem observadas, e daquelas “ações” só são válidas para estudo aquelas que são *policy* (políticas). De acordo com Henrique Altemani de Oliveira (2005, p. 14), “a decisão corresponde a um desejo, intenção e é decorrente de um processo de identificação do problema, produção de alternativas, definição e implementação, enquanto a ação reflete o comportamento prático, podendo obter um resultado diferenciado do que tinha sido proposto”. O modelo de Carlsnaes consegue vincular os dois, mas ao manter-se focado nas “ações” deixa mais claro o que se espera do pesquisador.

Para Carlsnaes (1987), “políticas” são aquelas diretivas que foram decretadas ou promulgadas pelos que estão no poder. A dimensão que engendra diretamente estas “ações de Política Externa” é a intencional, que indica parâmetros de explicações vinculados às análises de escolha racional, baseadas em objetivos dados e preferências dos atores. Para aprofundar o exame da questão, podemos recorrer a determinações causais, em áreas em que os próprios fatos da dimensão intencional não consigam acomodar uma explicação do porquê de dadas escolhas e preferências. Essa segunda categoria condiz com a dimensão disposicional, que estuda as percepções e os valores, e juntas se referem aos agentes da política externa, o nível de análise a que se recorrerá neste trabalho.

Para fins de registro, a terceira dimensão, a estrutural, implica no reconhecimento de que os fatores estruturais – tais como as instituições, mas também outros fatores que perpassam as condições geográficas e históricas do Estado em questão – providenciam condições constringentes sob a qual os atores têm que operar. Não é uma dimensão que engendra causalidade, como acontece entre as duas primeiras, mas é sim um fator constringente da ação dos agentes (CARLSNAES, 1993).

Desvelando o Estado percebemos a multiplicidade de atores que agem dentro das burocracias na formulação, na tomada de decisões, na retenção, análise e repassagem de informações, em especial em um país como os Estados Unidos, para que uma ação de política externa possa ser levada adiante. A formulação de uma determinada política externa que engendra uma ação é o resultado da influência da opinião de vários atores, mas no sistema norte-americano a posição do presidente tem tido importância sobre os demais *players*. Todavia, como a análise que aqui se propõe se restringe a um curto espaço de tempo, o papel dos principais envolvidos com a tomada de decisão em política externa nos Estados Unidos também será analisado. Na figura dos órgãos que encabeçam, são importantes para este estudo os chefes e vices do Departamento de Estado, do Departamento de Defesa, da CIA e o(a) Conselheiro(a) de Segurança Nacional.

Diante do modelo acima proposto, as escolhas, as preferências<sup>4</sup>, as percepções e os valores<sup>5</sup>, que pautaram o processo de tomada de decisão no governo Bush de iniciar uma campanha militar no Afeganistão em 2001, serão apreendidos através de dois procedimentos principais: análise de conteúdo dos principais discursos do presidente George W. Bush e dos principais tomadores de decisão dentro do sistema norte-americano, bem como o auxílio de bibliografia secundária que lida com a ação diretamente levada a cabo no Afeganistão, sob os termos da “Operação Liberdade Duradoura”.

O trabalho será dividido em quatro capítulos e buscaremos em cada um elucidar questões gerais e específicas que nos auxiliem a apreender os principais fatores que levaram à escolha da intervenção direta – com mudança de regime – no Afeganistão após os atentados terroristas de 11 de setembro. O primeiro capítulo está elaborado de maneira a dar maiores esclarecimentos acerca da Análise de Política Externa, do modelo proposto por Walter Carlsnaes (1987, 1993, 2002) e das consequências de se estudar as Relações Internacionais a partir deste prisma.

O segundo capítulo terá como objetivo explorar os caminhos da política externa dos Estados Unidos da América em suas vertentes e posições históricas. O presidente Bush e seus colaboradores partiram de uma base comum de ideias e práticas inerentes à política externa norte-americana enraizadas na história: a defesa dos interesses nacionais vinculada a elementos ideacionais. Os instrumentos do poder global dos Estados Unidos (o poder militar e o intervencionismo) e os instrumentos da influência global (atividades secretas, diplomacia pública e ajuda externa), desenhados esquematicamente por Kegley e Wittkopf (1996),

---

<sup>4</sup> São parte da Dimensão intencional do modelo de Carlsnaes.

<sup>5</sup> Parte da Dimensão disposicional do mesmo modelo.

servirão como base para a primeira aproximação com a proposta do capítulo. Todavia, os atores e órgãos envolvidos no processo de tomada de decisão acima citados também serão abordados, completando, um quadro da estrutura do “Executivo de política externa” estadunidense.

Como a Política Externa é direcionada para outro ator, e fazendo jus à necessidade de expandir o conhecimento acerca de novas frentes nas Relações Internacionais, no terceiro capítulo elaboraremos acerca da história do Afeganistão, pelo menos desde 1747, início da formação política do que viria a ser o país, chegando até o período prévio à tomada de posse do presidente Bush nos Estados Unidos. Esta história será pincelada com as principais ações de Washington para com as questões particulares de Cabul, enlaçando a história dos países em narrativas mutuamente influenciadas.

Uma gama complexa de atores se mesclou a partir deste momento na busca de interesses no Afeganistão, tanto do lado soviético quanto do lado norte-americano (quanto dos vizinhos do Afeganistão, como o Irã, o Paquistão, a Índia e outros países árabes como a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos). Assim, para que o retrato se torne mais completo, o terceiro capítulo também prezarão por compreender o papel do Afeganistão em sua região.

O quarto capítulo tem como propósito aplicar o modelo de Walter Carlsnaes ao estudo proposto das ações de política externa dos Estados Unidos para o Afeganistão após os atentados de 11 de setembro, recuperando a terceira fase dessas relações, a da “intervenção direta”. Assim, as escolhas e preferências deste período e consequente opção pela mudança de regime serão vinculadas ao estudo das percepções e valores inerentes à política externa norte-americana e nas intenções explícitas da administração. Apesar de ser um capítulo crucial, não é mais importante que os outros porque a proposta é justamente caminhar através da elucidação dos vários elementos que nos permitam compreender de maneira mais profunda o que os tomadores de decisão em Washington fizeram no sentido de influenciar, em determinados momentos, as questões políticas afegãs.

Por fim, serão feitas as considerações finais.

Não havia novidade para a administração Bush, nem para seus antecessores no governo Clinton, como está inclusive bem documentado no *9/11 Commission Report* (2005), que a Al-Qaeda sob o manto dos Talibãs tinha condições de organizar-se e dar continuidade a sua retórica e prática antiamericana desde suas bases no solo afegão. O estudo da já extensa relação estadunidense com os afegãos vinculado ao estudo específico dos atores mais próximos dos presidentes e deste em si no imediato pós-11 de setembro ajudarão a consolidar

o entendimento de que nem as ameaças terroristas nem o envolvimento de Washington em outros países transvestidos de um discurso de direitos humanos e democracia são novos, muito menos se este país em questão é o Afeganistão. Os Estados Unidos estão acostumados a lidar com intervenções para garantir os seus interesses. Diante da situação de um atentado, era patente a possibilidade de que promovessem algum tipo de intervenção. A escolha foi de intervenção direta para derrubar os Talibãs e dismantelar a *Al-Qaeda*.

A Guerra do Afeganistão é importante para as relações internacionais no século XXI por inúmeros fatores: a) trata-se da relação da superpotência com um país com problemas crônicos em instalar um governo central forte e inclusive estruturas básicas estatais; b) mesmo que estas relações sejam pautadas por preceitos da *realpolitik*, há *ideais* que tem sustentado a ação internacional dos Estados Unidos, tais como o idealismo e a defesa da liberdade e da democracia, que refletem em sua ação internacional; c) elucida os meios de ação da potência, podendo-se criar um substrato para a comparação com a atuação de outras potências (no passado e no futuro), bem como da atual potência em relação a outros casos; d) desmistifica o debate do “choque de civilizações”, pois o terrorismo é um fenômeno destrutivo que não está voltado a prejudicar somente as sociedades ocidentais, e de uma maneira geral, a população global se compadeceu com os Estados Unidos após os atentados terroristas; e, e) é a guerra no Afeganistão que engendra a reunião dos elementos que viriam a conformar a Doutrina Bush, que mesmo não sendo completamente inovadora, foi importante nas relações internacionais contemporâneas.

A situação da Ásia Meridional e a atuação dos Estados Unidos na região chamam atenção ainda, quando, como alerta Baptista (2006), percebemos que o Afeganistão – país que aparentemente seria desconsiderado em outras análises – ocupa uma posição inusitada diante de eventos importantes dos últimos séculos. O autor cita alguns, tais como: a) opôs-se à colonização por grandes impérios (britânico, durante o século XIX e parte do século XX, e soviético); b) devido à sua posição estratégica, ao longo dos séculos, as potências hegemônicas foram adotando diferentes táticas para lidar com o país (desde intervenção na política à pressão sobre suas fronteiras, como o fez a Grã-Bretanha); c) o Afeganistão está ligado historicamente às recentes mudanças estratégicas globais (fim da URSS, e após os atentados de 11 de setembro foi o primeiro palco da luta contra o terrorismo); d) além do mais, o país é um dos novos exemplos no século XXI de uma missão de reconstrução de Estado falido e de paz; e, e) é o palco de umas das tentativas de exportação da democracia no século XXI.

As relações entre Estados Unidos e Afeganistão carregam então diversos elementos consigo, e são importantes para a as Relações Internacionais enquanto campo de estudo e para a Análise de Política Externa, enquanto um subcampo fundamental daquelas.

## **CAPÍTULO 1 – A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA COMO CAMPO DE ESTUDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Desde tempos remotos, havia nas formações políticas mais elaboradas pessoas e estruturas designadas a tratar das relações das sociedades organizadas com os outros grupos. A necessidade de comunicação entre os diversos agrupamentos humanos, tanto para as questões de guerra e paz quanto para o comércio e outras atividades, é reconhecidamente uma atividade de poucos indivíduos, e até os dias atuais não é considerada algo que chame a atenção de maneira regular das grandes massas.

A base da prática das relações exteriores, nos moldes como as conhecemos atualmente, se dão na Europa Ocidental na passagem do medievo para a modernidade. A consolidação do modelo de Estado moderno a partir dos acordos de Vestefália no ano de 1648 foi em si objeto de negociações internacionais, no qual figuraram líderes, ideias, valores e interesses materiais dos mais diversos. Fazer negócios entre príncipes por intermédio de agentes residentes é propriamente uma inovação italiana do período renascentista. Tal prática foi desenvolvida posteriormente por espanhóis e franceses, atingindo um clímax com Luís XIV, período em que a diplomacia estava se tornando profissionalizada. Começaram a surgir os ministérios das relações exteriores, e os diplomatas se viam como colegas, mesmo representando interesses divergentes. De certa maneira, o diálogo entre os soberanos cursava um meio multilateral, com congressos, nos quais estadistas e diplomatas se reuniam para resolver questões que exigissem consentimento amplo. Através do diálogo diplomático podiam-se fazer ajustes sem se recorrer à força. Entretanto, esta se mantinha como sanção de última instância, quando outros tipos de indução ou de medidas dissuasórias fracassavam. Criou-se uma espécie de consentimento de que as guerras grandes eram demasiado destrutivas, enquanto que as pequenas serviam para os pequenos ajustes (WATSON, 1992).

Os países que surgiram no final do século XVII e início do XVIII já se conformaram nos moldes europeus de territorialidade e soberania. Os Estados Unidos da América, objeto de estudo deste trabalho, moldaram em sua Constituição, de 1789, as estruturas e atores que deveriam lidar com as questões de política externa. No Brasil, a gestão dos “Negócios Estrangeiros” coube primeiramente a José Bonifácio de Andrade e Silva, que desvinculou a “Secretaria de Estado de Negócios Estrangeiros” da “Secretaria dos Negócios da Guerra” em maio de 1822, já apontando a necessidade de lidar com as questões de política externa com a importância que mereciam (CERVO; BUENO, 2008, p. 24).

Após o fim da I Guerra Mundial, o então presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, criticou abertamente a prática da diplomacia secreta, que em sua concepção, teria sido uma das causadoras de um conflito tão irracional. Foi a tentativa de “democratizar” o campo da política externa, ainda marcadamente aristocrático no continente europeu.

Constatar que os povos tem se relacionado desde os primórdios das formulações básicas de civilização não é tarefa difícil, muito menos perceber que ao longo dos milênios um grupo seleto de homens, e mesmo em tempos mais antigos, mulheres, está à frente destes negócios com o estrangeiro. Todavia, de modo acadêmico, ainda existe a necessidade de se ressaltar a importância do fator individual nas relações internacionais, e é este um dos papéis que a Análise de Política Externa (referenciada vez ou outro no trabalho como APE) vem a desempenhar: o de fazer notar a importância dos líderes e de seus assessores nas decisões fulcrais de política externa. Como sintetiza Hill (2003, p. 42), “a política externa pode ser ‘para o povo’ em um sentido fundamental, mas ainda é em ampla parte feita por especialistas que se queixam de ter as mãos atadas pela opinião pública ainda que na prática haja poucas evidências de restrições<sup>6</sup>”.

Não é que outros fatores sejam menosprezados, como a influência do sistema internacional ou outros fatores nacionais ou regionais. Como o modelo de Walter Carlsnaes (1987; 1992; 2002) pressupõe, agentes e estruturas tem uma relação complexa nas ações de política externa. Mas em decisões como a de Hitler de invadir a Polônia e depois a União Soviética, a situação envolvendo a Crise dos Mísseis Cubanos em 1962, a decisão de Leonid Brezhnev de enviar tropas ao Afeganistão em 1979, a invasão do Kuwait pelo Iraque como um movimento nítido de vontade de Saddam Hussein e a decisão de George W. Bush de invadir o Afeganistão após os atentados terroristas de 11 de setembro (e posteriormente o Iraque governado por Hussein) são todos exemplos de como os líderes e seus conselheiros mais próximos tem uma influência espantosa nos momentos e instantes fulcrais da vida internacional.

### **1.1 A Análise de Política Externa – evolução dos estudos**

Para Valerie Hudson (2005) toda disciplina teórica tem uma 'base', que é a conceptualização mais fundamental na qual os fenômenos estudados na área ocorrem. A base

---

<sup>6</sup> Do original: "Foreign policy may be 'for the people' in a fundamental sense, but it is largely still made on their behalf by cognoscenti Who complain about having their hands tied by public opinion yet evince little evidence of constraint in practice" (HILL, 2003, p. 42).

das relações internacionais é, de certa maneira, a mesma de todas as outras ciências sociais: tudo que ocorre entre as nações e dentro delas é baseado na decisão de atores humanos agindo sozinhos ou em grupo. Assim, o objetivo deste trabalho é justamente entender como os agentes humanos percebem e reagem ao mundo a seu redor e é o subcampo da Análise de Política Externa dentro das Relações Internacionais que desenvolve uma teoria voltada para os atores.

A Análise de Política Externa consegue alcançar o ponto de intersecção teórico entre os principais determinantes do comportamento estatal, os fatores materiais e ideacionais, e o faz justamente focando nos tomadores de decisão. De acordo com Hudson (2005, p. 4-5), os benefícios da APE são:

- 1) Pode integrar teorias de diferentes níveis de análise: tem-se que abandonar a ideia metafísica do Estado e permitir que outros tipos de teorias ligadas à construção social e fatores culturais se desenvolvam vinculando os vários níveis à ação humana.
- 2) Possibilita a incorporação de conceitos mais robustos de agência nas relações internacionais: apesar de uma resolução final para a questão agente-estrutura não ter chances de ser produzida, o fato é que as teorias atuais das relações internacionais dão muito mais explicações sobre a estrutura do que sobre os agentes, o que poderia ser remediado com a contribuição da Análise de Política Externa.
- 3) Busca uma explicação mais satisfatória para o comportamento estatal fora de leis generalizantes e mais próximas às contribuições da ação humana. De acordo com a autora, "é quando nos sentimos completamente confortáveis com a omissão dos verdadeiros atores humanos por trás das abstrações é que perdemos algo profundamente importante nas relações internacionais" (p. 5; tradução livre<sup>7</sup>).
- 4) A Análise de Política Externa é geralmente uma ponte entre as relações internacionais e outras áreas, como a política comparada e políticas públicas.

É importante ressaltar que o estudo da Política Externa enquanto campo distinto dos debates nas Relações Internacionais (uma disciplina que já é quase centenária<sup>8</sup>) começou a

---

<sup>7</sup> Do original: "it is when we feel fully comfortable with the omission of the real human actors behind the abstraction that we have lost something profoundly important in IR" (2005: 5).

<sup>8</sup> A primeira cátedra de Relações Internacionais foi criada na Grã-Bretanha, em Aberystwith, após a Primeira Guerra. Os acadêmicos daquele período tinham uma preocupação objetiva: a de mitigar o papel da guerra como realidade das relações entre os Estados. Este esforço foi, todavia, descarrilado pelos eventos que se seguem. As décadas de 1920 e 1930 configuram o que Edward Carr (2001) chama de os "Vinte anos de Crise". Para Carr (2001), a ciência da política internacional surge em

aparecer entre os anos 1950 e 1960. De acordo com Hudson (2005), três trabalhos são basilares nestes primeiros anos:

- a) O livro de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin – *Decision making as an approach to the study of International Politics* (1954) –, para o qual a explicação para o comportamento dos Estados estava na maneira como os tomadores de decisão enquanto atores definiam sua situação, em relação ao mundo exterior, ao nível doméstico e em relação aos atributos, valores e percepções individuais.
- b) O artigo de James Rosenau – *Pre-theories and Theories of Foreign Policy* (1964) – que encorajava o desenvolvimento de teorias que integrassem os grandes princípios e a complexidade da realidade, através da junção de vários níveis de análise no entendimento da política externa.
- c) O livro de Harold Sprout e Margaret Sprout – *Man-milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics* (1956) –, que contribuiu para o campo ao sugerir que analisar os recursos de poder no sistema interestatal sem referências aos esforços de política externa (associados a estratégias, decisões e intenções) era equivocado. Para eles, o pesquisador deveria olhar o meio “psíquico” dos indivíduos e grupos envolvidos no processo de formulação das decisões em política externa<sup>9</sup>.

Mas ora, o que é “Política Externa”? Foi elucidada acima a importância das relações entre os povos e como ao longo do século XX a formação estatal se tornou dominante, e em como um círculo pequeno de pessoas dentro destes Estados passou a dominar os negócios com o estrangeiro. A partir daí, a definição de Marijke Breuning (2007) serve como uma primeira aproximação de um conceito para “política externa”, nos termos em que se passará a entendê-la neste trabalho.

Para Breuning (2007, p. 5), a política externa é definida como:

a totalidade das políticas de um país para e em interação com o ambiente além de suas fronteiras. Essa definição é bem ampla e abrange uma variedade de domínios ou áreas temáticas, que são definidas como um conjunto de preocupações inter-relacionadas na formulação de políticas que

---

resposta à demanda popular sob a forma de uma agitação contra os tratados secretos, considerados uma das principais causas da guerra da década de 1910.

<sup>9</sup> Esse “meio psíquico” é “o ambiente internacional e operacional ou o contexto tal como percebido ou interpretado pelos tomadores de decisão. Incongruências entre o ambiente operacional real e o percebido podem ocorrer, levando a decisões menos do que satisfatórias em política externa” (Tradução livre). Original: “The psycho-milieu is the international and operational environment or context as it is perceived and interpreted by these decisionmakers. Discongruities between the perceived and the real operational environments can occur, leading to less than satisfactory choices in foreign policy” (HUDSON, 2005, p. 7).

são, contudo, mais frouxamente vinculadas a outros conjuntos de preocupações inter-relacionadas<sup>10</sup> (Tradução livre).

De fato, a autora aponta que o estudo da política externa pode ser feito em três níveis:

- a) **Individual:** foca nos líderes e tomadores de decisão mais próximos a esses. Pressupõe que são as escolhas e decisões dos indivíduos que ditam o curso dos eventos. O estudo neste nível pode se dar de duas formas: através do estudo da personalidade dos líderes (estudo das características pessoais, crenças e valores); ou com o estudo das percepções, de como os líderes tomam sentido dos eventos que ocorrem no mundo (estes estudos não negam a importância da personalidade, mas focam em situações específicas de decisão). Os estudos neste nível de análise geralmente recorrem a conceitos elaborados na psicologia. As interações entre grupos também é listada no nível de análise individual porque o foco tende a ser nas dinâmicas interpessoais dentro e entre os grupos e não no grupo enquanto uma unidade diferenciada.
- b) **Estatal:** inclui o estudo do quadro institucional do Estado (tal como as relações entre o Executivo e o Legislativo), os constituintes domésticos (grupos de interesse, grupos étnicos, ou a opinião pública em geral), condições econômicas, e também a história nacional e a cultura do país.
- c) **Sistêmico:** baseia sua explicação no poder relativo dos Estados, focando nas diferenças entre eles. Este nível de análise, para a autora, pode não ser o mais indicado para explicar com mais profundidade as decisões em política externa, apesar de trazer elementos interessantes.

Para Laura Neack, Jeanne Hey e Patrick Haney (1995) o campo da análise da política externa, apesar de receber contribuições de outros campos, é diferente do estudo das relações internacionais e da política comparada. Os autores denominam os primeiros pesquisadores a tentar distinguir estes campos como a “primeira geração” de analistas de política externa, que se focaram na “Política Externa Comparada”.

Como já apontado, os autores nesta primeira geração adotaram modelos positivistas, com abordagens quantitativas com o objetivo de superar os estudos de casos descritivos,

---

<sup>10</sup> Do original: “Foreign policy is defined as the totality of a country’s policies toward and interactions with the environment beyond its borders. This definition is quite broad and encompasses a variety of issue domains or issue areas, which are defined as a set of interrelated concerns in policy making that are, however, more loosely tied to other sets of interrelated concerns (BREUNING. 2007, p. 5).

intencionando construir explicações parcimoniosas sobre o que engendrava o comportamento dos Estados em política externa. Os estudos na “Política Externa Comparada” moveram os trabalhos de uma perspectiva intrinsecamente a-teórica e descritiva, e gerou um corpo conceitual e dados sobre comportamento em política externa de maneira sistemática. Todavia, ignoraram muitas grandes e médias teorias das Relações Internacionais. É importante ressaltar que nem todos que estudavam a política externa neste período se vincularam a esse paradigma, dentre os quais Graham Allison, Morton Halperin, Roger Hilsman, Ole Holsti, Irving Janis e Samuel Huntington.

Walter Carlsnaes (2002) também teceu comentários sobre os primeiros estudos na área da Política Externa. Para o autor, a virada behaviorista dos anos 1950 e 1960 nos Estados Unidos afetou a tradição institucionalizada de política externa. O campo deixou de ser normativo e passou a buscar generalizações e a testar hipóteses no sentido de criar um arcabouço de máximas empíricas. O ápice deste processo foi o surgimento dos estudos comparativos de política externa. Na visão deste autor, esse alvitre se provou um fracasso. Todavia, como também notado por Neack, Hey e Haney (1995), os estudos acima mencionados não eclipsaram as análises focadas no processo de tomada de decisão nem os interessados em fatores contextuais ou sócio-psicológicos que influenciam no comportamento no processo decisório. A tendência atual inclusive é permitir que a APE se abra para múltiplas perspectivas.

A segunda geração da Análise de Política Externa, de acordo com Neack, Hey e Haney (1995, p. 9) não busca mais um paradigma central nem uma metodologia principal para esta área de estudo: “a abstenção da necessidade de ter um campo organizado em torno de um núcleo paradigmático e metodológico central libertou os analistas da política externa para recorrer a uma multiplicidade de literaturas que falam diretamente às preocupações centrais: a teoria da política externa e o comportamento<sup>11</sup>”. Recorre-se, então, a métodos qualitativos e estudos de casos comparativos e explicações aprofundadas de certas aéreas, tendo em vista o entendimento dos comportamentos e processos em política externa.

As abordagens até aqui elucidadas servem para esclarecer ao leitor a pluralidade de maneiras de ser abordar a Análise de Política Externa, tanto quanto a quantidade de maneiras de inclusive organizar os estudos sobre a área. O traço em comum é a necessidade de observar

---

<sup>11</sup> Do original: “The eschewing of the need to have a field organized around a central paradigmatic and methodological core has freed foreign policy analysts to draw upon multiple literatures that speak to the central preoccupation: foreign policy theory and behavior” (NEACK; HEY; HANEY, 1995, p. 9)

o comportamento dos agentes para que o estudo das relações internacionais não fique fragmentado ou incompleto.

A postura adotada neste trabalho se assemelha, de maneira geral, à posição de Holsti (2004). Para este autor, os estudos das relações internacionais e da política externa sempre foram ecléticos (por exemplo, emprestando aportes tanto da ciência política quanto da história). De uma maneira aproximada, há diferenças entre os dois tipos de abordagem. Os pesquisadores da primeira escola focalizam as dinâmicas da estrutura do sistema internacional, enfatizando preferências racionais e estratégias e em como estas são moldadas pelas estruturas do sistema internacional. Os estudiosos da área da política externa enfatizam os processos políticos internos, recorrendo muitas vezes à psicologia e à psicologia social para melhor entender os limites e as barreiras para o processamento de informações e as escolhas racionais. Conciliando os dois campos, é possível então dizer que negligenciar o processo de tomada de decisão em política externa impede que alguém entenda por completo o conjunto dos processos dinâmicos que são as relações internacionais, e vice-versa.

## **1.2. Líderes, burocracias e a Política Externa**

A partir das considerações acima feitas é interessante que estudemos ao menos alguns dos principais modelos já elaborados para o estudo da Política Externa antes de considerarmos o modelo de Walter Carlsnaes, que será o guia para a nossa análise da política externa dos Estados Unidos para o Afeganistão, como já apontado. Além do mais, os modelos a serem aqui destacados complementam de alguma maneira o modelo de Carlsnaes (1993).

O primeiro modelo que aqui apontamos é o de Graham Allison, que a partir da sua análise feita em 1969 sobre a crise dos mísseis de Cuba, conseguiu identificar três modelos de estudos na área de política externa:

- I.** O Modelo I, ou modelo de política racional, que toma a ação em política externa como uma resposta calculada a um problema estratégico: o que deve ser explicado é a ação, como a realização de algum propósito ou intenção. O ator é o governo nacional.
- II.** O Modelo II, ou modelo de processo organizacional, cujo objetivo era identificar as organizações relevantes e seus padrões comportamentais: as organizações estabelecem uma rotina que influencia o andamento dos governos. Os atores organizacionais seriam compreendidos como uma constelação de organizações frouxamente aliadas, com um líder no topo. Dentro desta abordagem, os líderes

governamentais, quando expostos a qualquer problema, recorreriam a rotinas organizacionais já estabelecidas para empregar as capacidades físicas do Estado.

**III.** O Modelo III, ou modelo da política burocrática, preocupa-se com os jogos de barganha entre várias esferas e níveis do governo nacional<sup>12</sup>. Não vê o ator unitário como no modelo I, mas vários atores como jogadores, com várias concepções de objetivos nacionais, organizacionais e pessoais.

Assim, para Allison (1969, p. 717, tradução livre), "o modelo I se concentra em 'fatores de mercado': pressões e incentivos criados pelo 'mercado estratégico internacional'. Os modelos II e III focam nos mecanismos internos do governo que tem que fazer suas escolhas neste ambiente<sup>13</sup>". Allison e Halperin (1972) concordam que a simplificação do modelo I negligencia fatores como a burocracia, e o fato de que a decisão em política externa muitas vezes é o resultado desencontrado de reflexões em diferentes esferas do governo. Sendo assim, os autores passam a ressaltar a importância do terceiro modelo, por ser capaz de perceber a influência dos fatores burocráticos bem como da diversidade de interesses e objetivos que estão em jogo em decisões de política externa.

O modelo da política burocrática foca nos indivíduos dentro do governo e na interação entre eles como os fatores determinantes da ação em política internacional. A barganha que ocorre entre os indivíduos dentro e entre as organizações burocráticas é afetada pelos processos organizacionais e pelos valores comuns. Em cada governo existe um círculo restrito que inclui as maiores figuras políticas, os chefes nas maiores organizações de segurança nacional e as organizações que manejam as alocações monetárias e a economia, que tem um poder especial em decisão. São os chamados *senior players*<sup>14</sup>. Abaixo deles estão os *junior players*, que incluem membros do Congresso, da imprensa, porta-vozes de grupos de interesse, entre outros. Um jogador é um indivíduo em uma *posição*. Suas percepções e preferências advêm tanto de suas características individuais quanto da sua posição.

---

<sup>12</sup> De acordo com o autor, "decisões no sentido de que o que acontece não é escolhido como uma solução para um problema, mas sim resulta do compromisso, coligação, da concorrência e confusão entre os funcionários do governo que veem diferentes faces de um problema" (ALLISON, 1969, p. 708, tradução livre). No original: "outcomes in the sense that what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, coalition, competition, and confusion among government officials Who see different faces of an issue".

<sup>13</sup> Do original: "(...) model I concentrates on 'market factors': pressures and incentives created by the 'international strategic marketplace'. Models II and III focus on the internal mechanism of the government that chooses in this environment" (ALLISON, 1969, p. 717).

<sup>14</sup> Identificável com o "Executivo de Política Externa" de Hill (2003), a ser apresentado mais a frente.

Os indivíduos agem racionalmente, mas de acordo com os seus próprios interesses. Sob essa ótica então, as relações entre as nações são compreendidas como o resultado do impacto das ações sobre as posições ou sobre o poder dos jogadores em jogos de decisão ou ação na outra nação. É a própria desconstrução do arcabouço teórico do realismo clássico dentro das Relações Internacionais, e do modelo básico dos Estados enquanto “bolas de bilhar”. A interatividade entre as diversas esferas governamentais dentro do Estado se refletem e sofrem influência da dinâmica dos outros Estados com os quais se relacionam.

O modelo de Allison e Halperin (1972) influenciou fortemente os estudos da política externa. Representa, de certa maneira, um viés norte-americano, uma democracia altamente burocratizada com interesses profundos e institucionalizados de vários grupos de pressão, na qual cada Departamento (de Estado, de Defesa, entre outros) tem em seu chefe um ator relevante da política nacional, e quiçá global. As considerações dos autores são relevantes, e serão levadas em consideração mais adiante, como já apontado.

Outra abordagem interessante sobre a Política Externa é a de Jean Garrison (2001), que estudando o governo de Jimmy Carter (1977-1981), seus principais assessores e a questão de uma agenda para o controle de armamentos, elaborou acerca do funcionamento dos modelos de tomada de decisão em política externa nos Estados Unidos: para Garrison, os presidentes dependem de conselheiros de política externa para definir o que é mais importante de acordo com os diferentes contextos. As questões de política externa podem ser caracterizadas de diversas maneiras, assim, cada conselheiro tenta enquadrá-las de uma forma que aumente o apoio a suas posições.

A análise do enquadramento de questões em Política Externa envolve dinâmicas de grupos e a perspectiva da manipulação política. É importante notar que a apresentação de um problema pode mudar a resposta do presidente a determinado tema, além de ilustrar a natureza dinâmica da tomada de decisão e da influência independente que conselheiros podem ter. As dinâmicas em grupo podem variar com o tempo ao longo de uma administração. O mandato presidencial nos Estados Unidos é de quatro anos, e a autora demonstra como o presidente Jimmy Carter foi influenciado ora por Zbigniew Brzezinski ora por Cyrus Vance. O primeiro foi Conselheiro Nacional de Segurança, e também um dos orquestradores da intervenção indireta dos Estados Unidos no Afeganistão diante da influência cada vez maior da União Soviética na política de Cabul (e que será estudado com mais detalhes adiante). O segundo foi Secretário de Estado. Cada um tinha uma visão diferente sobre a União Soviética. Brzezinski tinha uma visão pessimista dos soviéticos enquanto que Vance acreditava num sistema interacional pluralista.

No contexto dos grupos de conselheiros, aqueles indivíduos que tem acesso direto ao presidente e que comandam comitês importantes tem uma vantagem maior nos esforços de enquadramento. Tem mais condições de manipular a base do conhecimento e enquadrá-lo de forma a ter posições vantajosas no debate político. O enquadramento feito pelas elites é um meio de moldar o entendimento do público sobre os problemas contemporâneos, bem como as soluções. Os quadros ditam os limites dos discursos em um determinado evento, definem os assuntos relevantes e ajudam a selecionar quais soluções são viáveis e quais atores são críveis.

A abordagem do enquadramento tem como principais contribuições demonstrar que: 1) o processo político do enquadramento de questões estratégicas é explicado como uma parte integral dos procedimentos consultivos do presidente; 2) a variação da apresentação de uma questão pode mudar a resposta presidencial para determinada questão; e, 3) o enquadramento de questões estratégicas ilustra a natureza dinâmica da tomada de decisão e ressalta a influência que os conselheiros podem ter no processo decisório.

Garrison (2001) utilizou em seu estudo o caso da assinatura do Tratado de Não-Proliferação entre os Estados Unidos e a União Soviética durante o governo Carter. A hipótese de Garrison era que se o enquadramento é uma ferramenta política usual, então os competidores caracterizam as questões de maneiras diferentes tendo em vista o enaltecimento de suas próprias posições.

Como percebemos até o momento, a Análise de Política Externa conseguiu produzir novos aportes, e inclusive aprofundou e deu aplicabilidade a outros modelos de estudo, dentro da área de Relações Internacionais. Como apontou Hill (2003, p. 2, tradução livre):

A Política Externa precisa se libertar das visões estreitas e simplificadas que geralmente são feitas dela, e as Relações Internacionais enquanto disciplina precisam se mover na direção de reconstituir sua noção de agência depois que ondas de ataques ao realismo nas últimas décadas, estabeleceram a fraqueza das abordagens estado-cêntricas sem colocar muita coisa no lugar<sup>15</sup>.

A Análise de Política Externa não pode ser vista como um exercício técnico, mas como uma forma de argumentação política, pois deve ser aberta, comparativa, conceitual, interdisciplinar. Citando novamente Hill (2003, p. 10, tradução livre):

A APE investiga os motivos e outras fontes de comportamento dos atores internacionais, particularmente os Estados. Dá uma boa dose de atenção à

---

<sup>15</sup> Do original: “Foreign policy needs liberating from the narrow and over-simplified views that are often held of it, and International Relations as a subject needs to move forward in reconstituting its notions of agency after the waves of attacks on realism in recent decades, which have established the weakness of state-centric accounts without putting much in place” (HILL, 2003, p. 2).

tomada de decisão, de modo a sondar por trás das autodescrições formais (e ficções) dos processos governamentais e da administração pública<sup>16</sup>.

Indo mais adiante, Hill (2003) propõe que a Política Externa depende da existência do Estado e de sua soberania onde ela já existe, mas por outro lado, ela se alia a fontes de poder doméstico que diferenciam de uma situação de soberania estatal. Há casos, por exemplo, de atores que não são Estados, mas aspiram a ser, e que conduzem uma política externa, tais como Taiwan e Chipre do Norte<sup>17</sup>. Há companhias transnacionais que também agem internacionalmente, mas os negócios não representam as pessoas e tem pouca habilidade para participar diretamente da evolução geral da ordem internacional. Por outro lado, por sua diversidade e egoísmo, companhias transnacionais podem se parecer bastante com os Estados. Cidades, regiões, igrejas e grupos de pressão transnacionais tem tido também um papel cada vez mais ativo nas relações internacionais, e seria interessante que futuros estudos conseguissem incluí-los nos esquemas de agência em política externa.

Tendo em vista o exposto acima e partindo da necessidade de se manter um pensamento amplo sobre o próprio campo da Análise de Política Externa, partiremos agora para o estudo do modelo de Walter Carlsnaes, que além de ser um bom referencial teórico, questiona profundamente os esquemas clássicos de estudo das relações internacionais.

### **1.3 Agentes e estruturas: o modelo de Walter Carlsnaes**

Walter Carlsnaes (2002) era contrário às visões pessimistas acerca do campo da Análise de Política Externa, e apontou que tal como outras perspectivas nas Relações Internacionais, a área que aqui estudamos também se viu abafada pela proeminência de análises puramente sistêmicas, oriundas principalmente da América do Norte. Todavia, com o fim da Guerra Fria, e as mudanças epistemológicas possíveis a partir de então, houve abertura

---

<sup>16</sup> Do original: "FPA enquires into the motives and other sources of the behavior of international actors, particularly states. It does by giving a good deal of attention to decision-making, initially so as to probe behind the formal self-descriptions (and fictions) of the processes of government and public administration" (HILL, 2003, p. 10).

<sup>17</sup> Para Hill (2007, p. 41): "atores transnacionais representam uma forma significativa de agência nas relações internacionais, e deveriam ser discutidos não somente no nível sistêmico, em termos da interdependência ou sociedade civil global. Seus objetivos, processo de formulação de políticas e impacto necessitam uma análise séria". Do original: "transnational actors represent a significant form of agency in inter-national relations, and they should not only be discussed at the level of the system, in terms of interdependence or global civil society. Their aims, policy-making processes and impact need serious analysis".

para a análise de variáveis que estavam mais correlacionadas com os temas de estudo da política externa.

Carlsnaes busca propor uma nova visualização do estudo da política externa, partindo de uma definição mais ampla do seu objeto. A definição que o autor dá de política externa é a seguinte:

Política Externa consiste naquelas ações que, expressas na forma de metas explicitamente estabelecidas, compromissos e/ou diretivas, e perseguidas por representantes governamentais agindo em nome de suas comunidades soberanas, são dirigidas para objetivos, condições e atores – tanto governamentais quanto não-governamentais – que eles querem afetar e que estão além da sua legitimidade territorial (CARLSNAES, 2002, p. 335)<sup>18</sup>.

Essa definição de Política Externa é rica e deve ser cuidadosamente analisada. Primeiro, o autor acredita que a Política Externa se revela por meio de ações e que estas estão baseadas em acordos e objetivos claramente definidos. A variável dependente é, portanto a ação. Logo em seguida, o autor declara que o estudo destas ações pode tomar por base a análise de conteúdo dos discursos e o arcabouço histórico que sustentam uma determinada decisão, o que já aponta um procedimento metodológico para a apreensão do conteúdo dessas ações. Além do mais, essas ações são os “compromissos e/ou diretivas” de um grupo pequeno de representantes de um grupo maior, ou seja, refere-se diretamente ao que a literatura tem consagrado como foco de análise das decisões em política externa: o chefe do executivo e os seus principais conselheiros.

Esses objetivos e acordos, sendo resultado do trabalho de membros de um governo, são dirigidos tanto para entes estatais quanto para outros atores internacionais. Neste ponto, os argumentos de Carlsnaes são semelhantes aos de Hill (2003), e o reconhecimento de que o tempo da soberania absoluta<sup>19</sup> e da falibilidade estatal em algumas partes do mundo é uma realidade, aproximando o estudo da Política Externa da realidade internacional. Encontramos atualmente Estados consolidados, Estados a se conformar e Estados com sérios problemas em sua conformação governamental, como é o caso do Afeganistão. Para o primeiro caso, nada melhor do que os Estados Unidos como exemplo.

Diante desse cenário, mesmo que a tendência atual seja a abertura da Análise de Política Externa para múltiplas perspectivas, há duas amplas tradições que tem dominado o campo: uma, que é mais difícil de recortar, mas que contém trabalhos na área de cognição e

---

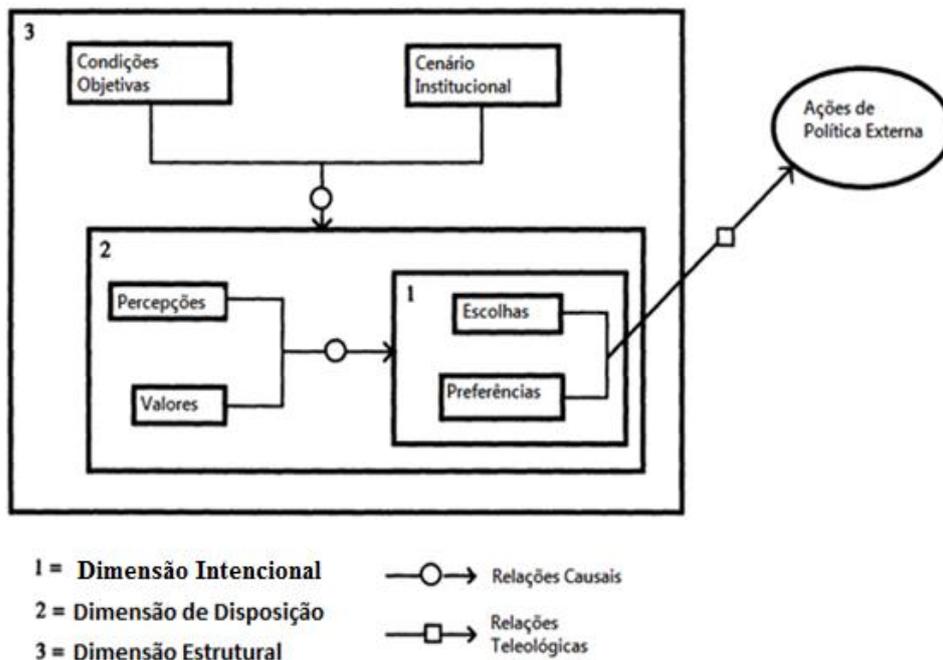
<sup>18</sup> Já apontada na Introdução deste trabalho.

<sup>19</sup> Fazemos referência aqui ao documento “Uma Agenda pela Paz”, de 1992, do Ex-secretário Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, no qual se afirma a legitimidade da intervenção internacional em determinadas situações em que os direitos humanos estão em risco.

fatores psicológicos, na política burocrática, na implementação das políticas, nas relações transnacionais, entre outros. Esse é o campo da *innerpolitik*, voltado para os fatores domésticos, pois percebe a política externa como resultado das dinâmicas internas do país, em diversos graus. A outra tradição está vinculada ao realismo e à *realpolitik*, que foca nos fatores materiais em nível sistêmico.

Carlsnaes já se preocupava com a necessidade de lançar outro olhar à Análise de Política Externa desde os anos 1980. Para ele, deveríamos nos concentrar em um nível de generalidade que não fosse nem tão particularista nem tão generalista, e as investigações poderiam se focar em termos de micro análise de política externa enquanto classes específicas de ações.

Em sua obra *Ideology and foreign policy: Problems of comparative conceptualization*, de 1987, ele elaborou um esquema tripartite para a análise comparativa da política externa, abordando três dimensões primordiais: a das intenções, a das disposições e a das estruturas. O *explanandum* era a ação de política externa, que é o resultado de uma série complexa de interações recíprocas entre agentes e estruturas, que envolvem mudanças nas condições domésticas, e nos campos de ação estrutural, em que restrições passam a serem oportunidades relativas. O modelo que o autor propôs, então, em 1987, era o seguinte:



**Figura 1** – Explicação da ação em Política Externa<sup>20</sup>. **Fonte:** Carlsnaes (1992).

<sup>20</sup> A tradução dos termos do inglês para o português seguiu o estabelecido por Herz (1994). Além do mais, do modelo de 1987 para sua reprodução em 1992, o autor modificou algumas nomenclaturas.

Apesar de analiticamente autônomas, as três dimensões podem ser concebidas como intrinsecamente relacionadas, no sentido de que podem ser trabalhadas gradualmente de maneira a dar explicações exaustivas sobre ações em política externa. Isso indica que uma análise somente nos termos da dimensão das intenções é perfeitamente plausível, mas caso se escolha por aprofundar a apreciação da questão, podemos buscar as causas de certas escolhas e preferência, baseando-se na dimensão da disposição (CARLSNAES, 1992).

A grande ambição deste modelo, de acordo com Carlsnaes (1987; 1992) foi a introdução dos fatores estruturais como variáveis explicativas, que foram percebidas como sendo restrições cognitivas nas duas outras dimensões. A aplicação deste modelo poderia se dar então, como apontado, tanto a partir de uma dimensão, quanto a partir da aplicação de todo o esquema acima elaborado, comparando-o, de acordo com a conveniência, com a situação em outro país, ou no mesmo país ao longo do tempo, focando em diferentes ações de política externa.

Apondo o modelo para estudar o caso da aplicação sueca para adesão à Comunidade Europeia, Carlsnaes (1992) assinala que o primeiro passo de tal análise seria a explicação dessa política específica, descrevendo as razões do momento para o pedido de adesão, ou seja, as escolhas e preferências que diretamente circundaram a questão. Isso poderia ser ampliado a partir da explicação causal dos valores e percepções que informaram o comportamento intencional dos tomadores de decisão nesta questão particular, tais como um desejo de participar mais ativamente na reconstituição econômica da Europa Ocidental, ou a percepção de que nem a União Soviética nem os Estados Unidos bloqueariam o pleito sueco depois de décadas de uma política autodeclarada de neutralidade. Por fim, esses fatores de disposição poderiam ser apresentados em forma de estruturas restringindo a política externa sueca, tais como sua dependência econômica para com os membros da Comunidade Europeia, o realinhamento estratégico dos grupos econômicos domésticos, ou a fluidez das regras e práticas caracterizadoras do regime da neutralidade estatal no pós-Guerra Fria.

Todavia, no mesmo artigo de 1992, intitulado *The Agent-Structure Problem in Foreign Policy Analysis*, Carlsnaes tinha como objetivo transcender a tensão não resolvida entre o individualismo e o coletivismo nas ciências sociais. Como o autor aponta, há

---

Serão apontadas no devido lugar, mas no modelo geral optou-se por utilizar a terminologia final de cada categoria. Carlsnaes (1992) usa a seguinte terminologia: *objectives conditions*: condições objetivas; *institutional settings*: cenário institucional; *perceptions*: percepções; *values*: valores; *choices*: escolhas; *preference*: preferências; *intentional dimension*: dimensão intencional; *dispositional dimension*: dimensão de disposição; *structural dimension*: dimensão estrutural.

diferentes abordagens de política externa, e elas partem de ontologias e epistemologias diferentes. Esquemáticamente, exporíamos assim a divisão que o autor propõe:

Ontologia	Epistemologia	
	<i>Objetivismo (positivismo) - explicação</i>	<i>Interpretativismo - compreensão</i>
<i>Holismo</i>	Perspectivas estruturais	Perspectivas sócio-institucionais
<i>Individualismo</i>	Perspectiva baseada nos agentes	Perspectiva dos atores interpretativos

**Quadro 1 – Perspectivas meta-teóricas na Análise de Política Externa**

Fonte: CARLSNAES, Walter. 1992.

O quadro acima elaborada tem como base elementos tanto elaborados pelo autor em 1992, quanto em 2002. Em 1992, o autor foi claro ao abordar as diferentes ontologias que dividiam o campo das ciências sociais, polarizadas entre:

a) individualismo, que reduz a questão epistemológica a tratar os atores ou como maximizadores de utilidade (tal como nas teorias da escolha racional), ou como agentes subjetivos, interpretativos, perseguindo objetivos individuais (referenciando-se à fenomenologia, à hermenêutica e às teorias de Ludwig Wittgenstein como exemplos dessa abordagem).

b) coletivismo (Holismo), para o qual a ação está para a persecução de interesses objetivos, tal como postula Marx (e da qual derivam os estudos de Immanuel Wallerstein, que podem ser compreendidos como uma abordagem coletivista da relação entre os Estados), ou se refere a processos de socialização, na vertente de Durkheim (para este, a subjetividade humana é concebida como a reprodução da estrutura social) e da psicologia social moderna. Esta ontologia, parte da constatação de que a ação individual é uma função do meio social, do qual se deparam numa visão determinista estrutural.

A divisão acima abordada tem reflexos nítidos no campo de estudos da Política Externa, e entram na composição dessas quatro dimensões de se analisar a política externa (ver Quadro 1):

1) Atores buscando a maximização dos interesses do ponto de vista do individualismo ontológico: tratamos aqui então da teoria da escolha racional, bem refletidas nas teorias dos jogos, que percebem os constrangimentos da estrutura sob a forma da psicologia individual – como os atores fazem suas escolhas em determinada situação, conferindo àquelas um papel

passivo. A teoria da escolha racional é assim falha, pois deixa as preferências dos atores inexploradas, já que são tomadas como dadas.

2) Atores objetivamente perseguindo seus interesses do ponto de vista coletivista: é um abordagem não tão popular na Análise de Política Externa mas pode ser apreendida através das teorias do sistema-mundo do neo-marxismo de autores como Immanuel Wallerstein. Para Alexander Wendt, os proponentes desta teoria reificam as estruturas sociais, pois tem uma concepção passiva dos Estados enquanto agentes.

3) Abordagem coletivista de atores ‘interpretativos’: também procede a uma reificação da estrutura, apesar de conceder certas ‘regalias’ aos atores. Essa abordagem trabalha com a ideia de que os indivíduos são socializados e suas ações são completamente aninhadas dentro de um espectro social possível, que como já apontado acima, tem forte influência das perspectivas do sociólogo francês Durkheim.

4) Abordagem individual interpretativa, que busca reconstituir os parâmetros da ação, em detrimento da noção de contingência e é a corrente principal do debate em política externa. Aqui se adotam as várias teorias cognitivas e psicológicas para explicar o comportamento em política externa, e congrega nomes como Robert Jervis e Ole Holsti.

Apesar de Carlsnaes (1992) ser também um adepto da última abordagem, ele postulou que era preciso transcender a tensão não resolvida entre coletivismo e individualismo se se buscavam novas bases para o estudo da Análise de Política Externa. A crítica que ele fez a seu próprio modelo, acima abordado, foi que ele tanto focou na subjetividade das ordens individualistas quanto percebeu a estrutura somente como algo negativo, restritivo.

O autor resolve em partes seus questionamentos metodológicos recorrendo à proposta de estudos de Margaret Archer (1982), que rejeita a teoria da Estruturação de Anthony Giddens, pois esta ao vincular estrutura e ação ontologicamente não é capaz de compreender as transformações nos grupos sociais. De maneira simplificada, podemos dizer que para Archer (1982), a teoria de Giddens é insuficiente, pois cria dualidades, tais como os embates entre voluntarismo e o determinismo, o sujeito e o objeto, e o estático em contraposição ao dinâmico, quando aplicada aos processos de mudança social. A teoria da Estruturação não é propositiva, pois não consegue ultrapassar essas dualidades, e oscila ora entre a hiperatividade dos agentes e ora na rigidez coerente das propriedades estruturais. Para esta perspectiva de que as propriedades estruturais são atemporais, Archer (1982) propõe a teoria da Morfogênese.

O conceito de *morfogênese* não é dualista, mas sequencial, revelando o caráter dialético da relação entre estrutura e ação, que cria ciclos infinitos de condicionamento

estrutural, interação social e elaboração estrutural. Para esta abordagem, o todo está implicado nas partes de duas maneiras: emerge dessas e atua de volta sobre elas.

Assim, ontologicamente, a interação entre ação-estrutura é um ciclo contínuo, o que proporciona a percepção não somente da continuidade, mas também uma visão de elementos que permitem a mudança nos sistemas sociais. Para Carlsnaes (1992) a racionalidade por trás desta abordagem analítica é que fatores estruturais – como as instituições ou regras – logicamente tanto precedem quanto sucedem qualquer ação que as afete; e essas ações – enquanto política – logicamente tanto precedem quanto sucedem os fatores estruturais que as condicionam. Trata-se assim de um processo dialético que não somente serve para dar continuidade e mudança para os sistemas sociais, mas que também pode ser penetrado analiticamente como uma consequência de sua característica de ser essencialmente um impulso sequencial das transformações nas sociedades.

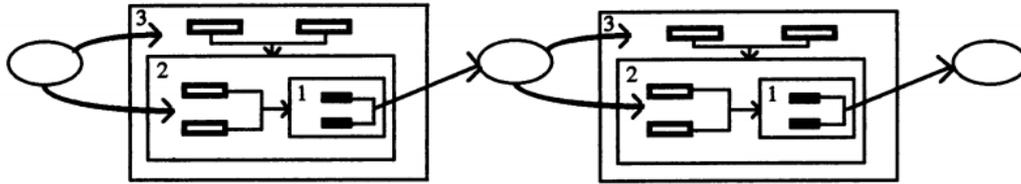
Para Carlsnaes (1992; 2002), a investigação de uma nova concepção do estudo da política externa indica justamente a necessidade de compreensão não somente das estruturas subjacentes à ação em política externa, mas das ações anteriores e os efeitos estruturais procedentes destas. O que o autor propõe é a busca por uma visão ampla das ações em política externa, que são reflexo de ações em momentos anteriores.

Enquanto postulando ações de política externa como um foco de análise apropriado e legítimo, o modelo elucidado na “Figura 1” falha ao tentar incorporar ao entendimento do pesquisador a proposição fundamental de que são os indivíduos que criam as estruturas sociais, e que essas estruturas tanto restringem quanto habilitam as futuras escolhas desses mesmos indivíduos e das futuras gerações, pois é estritamente estático. Para Carlsnaes (1992), então, a Análise da Política Externa deve partir do princípio de que os eventos não acontecem isolados e há uma inexorável fluidez histórica entre eles, indo além do individualismo (voltado somente para os atores) e incorporando as estruturas domésticas e internacionais na conformação de instituições que se multiplicam e replicam ao longo do tempo. Essas estruturas, mesmo tendo a função de constrangimento, devem ser levadas em consideração na elaboração de uma explicação mais ampla da ação em política externa.

O autor propõe que a melhor forma de perceber a dinamicidade na política externa seria através da composição de ciclos, pois uma visão dinâmica requer a adição da noção de decisões intencionais ou não. Para o autor, “este modelo dinâmico indica a necessidade de considerar não somente as estruturas subjacentes, mas também considerar ações anteriores e

tanto os efeitos estruturais quanto os antecedentes estruturais dessas ações<sup>21</sup>” (CARLSNAES, 1992, p. 264).

O esquema acima proposto em perspectiva dinâmica ficaria então assim disposto:



**Figura 2** – Um modelo dinâmico para analisar a mudança em política externa.  
**Fonte:** Carlsnaes (1992).

Esse modelo se presta a explicar uma política para uma área específica ao longo do tempo para determinar se alguma mudança realmente aconteceu. Dois processos interligados são essenciais para tal esforço explicativo: o primeiro é determinar as mudanças que ocorreram nas três dimensões em termos de suas respectivas categorias. O segundo processo é examinar se essas mudanças são uma consequência de fatores independentes do processo de tomada de decisão, ou se são o resultado – intencional ou não – de políticas anteriores.

Na análise que aqui propomos, entendemos que a proposta do autor foi de alguma forma superar a cisão entre a agência e a estrutura, mas ao recorrer ao trabalho de Archer (1982), que foi elaborado em contraposição à teoria da Estruturação de Giddens, como vimos, perdeu-se em partes a essência do que haviam sido os trabalhos da Política Externa, que eram os aportes voltados para uma ontologia individualista, principalmente em contraposição às propriamente chamadas “Teorias das Relações Internacionais” na vertente norte-americana, focadas nos imperativos sistêmicos.

Todavia, é importante reconhecermos que o esforço de questionar a ontologia puramente individualista, gerou resultados positivos. A elaboração do modelo de Carlsnaes ilustrado na “Figura 1” é um bom exemplo de como podemos ter uma compreensão mais ampla das ações em política externa. A composição de uma explicação em três dimensões, como o próprio autor propõe, é um esforço extenso e prolongado, mas capaz de gerar explicações mais completas dos processos e dinâmicas envolvendo uma determinada ação em política externa, sem, contudo, menosprezar o papel estrutural, e sem perder o foco do elemento individual, que continua sendo mais importante.

<sup>21</sup> Do original: “(...) this dynamic model indicates the necessity of considering not only its underlying structures, but also previous actions and both the structural effects and structural antecedents of the latter” (CARLSNAES, 1992, p. 264).

Queremos que fique claro a nossa consideração pelo modelo dinâmico para a Análise de Política Externa proposto por Carlsnaes (1992; 2002) a partir da teoria da Morfogêneses desenvolvida por Margaret Archer, mas ele se mostra inapropriado para o nosso objetivo neste momento. Não é o propósito para este trabalho compreender as relações entre os Estados Unidos e o Afeganistão aplicando em todos os momentos históricos essa explicação a partir das ações de política externa e do modelo tripartite.

Em se tratando das dimensões, urge então fazermos um estudo mais aprofundado de suas características particulares, e de como podemos operacionalizar o estudo de cada uma, diante de uma situação em que somos desafiados a estudar uma ação em política externa.

### 1.2.1 A dimensão intencional

A dimensão intencional é a dimensão analítica central na Análise de Política Externa, mesmo que se preste a dar explicações descritivas posteriores. Este é o campo das explicações teleológicas, de análises puramente descritivas, da compreensão das “intenções” de determinada ação em política externa.

É composta por duas categorias conceituais:

a) As *escolhas* singulares envolvidas em cada política que estão no âmbito dos objetivos operacionais das ações de política externa e na determinação destas.

b) As *preferências* (chamadas de motivações na primeira apresentação do modelo, na obra de 1987) que dão substrato à busca de determinada política. Podem ser instrumentais (um meio para atingir um determinado estado de coisas) ou consumatórias (os fins em si mesmo). É um fator dado, e acabam limitando o escopo das escolhas. São os interesses envolvidos na perseguição das ações, através das escolhas.

Para Carlsnaes (1987, p. 88, tradução livre):

As ‘escolhas’ se referirão às razões para as decisões de um ator diante de uma situação particular de escolha, enquanto que a ‘motivação’ [preferência] aponta para um estado condicionante de coisas as quais o ator pretende ou mudar ou manter. Em outras palavras, ‘escolha’ indica porque um ator opta por um curso particular da ação na busca por um estado determinado das coisas, e ‘motivação’ descreve a própria intenção<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Do original: “‘Choices’ will refer here to the reasons for an actor’s decision in the face of a particular choice situation, while ‘motivation’ points to a conditioner state of affairs which an actor intends either to change or to maintain. In other words, ‘choice’ indicates why an actor opts for a particular course of action in the pursuit of an intended state of affairs, while ‘motivation’ describes this intention itself” (CARSLNAES, 1987, p. 88).

Esta dimensão por si só é suficiente para a compreensão de uma determinada ação de política externa, como já apontado acima, pois serve ao estudo das declarações políticas explícitas, quer elas tenham a função de assumir uma decisão, defendendo-a, quer influenciando outras opiniões (de outros governos ou de sociedades em geral).

Para Breuning (2007), quando procurarmos explicar uma determinada decisão em política externa é mais conveniente considerar que os líderes que tomaram tal decisão são seres humanos racionais tentando fazer a “melhor” escolha para seus países. A partir daí, devemos ponderar os motivos que levaram os líderes a tomar tal decisão, o que eles entendem sobre a situação que enfrentam e que fatores fizeram com que determinada decisão se tornasse uma decisão “ruim” (ou “adequada”). Um pressuposto da racionalidade de acordo com a autora é analisar se os meios (ou as escolhas de políticas) se conectam logicamente com os fins (ou os objetivos dos líderes). Ou seja, um líder deve ter um objetivo e fazer escolhas que façam com que ele o atinja. Mas, a racionalidade não é um garante de um resultado desejado, em parte porque não se sabe a reação dos outros líderes. Carlsnaes, de alguma maneira, compartilha dessa posição, ao dizer que a dimensão intencional é a que indica os parâmetros para todos os tipos de análises “racionais” da ação em política externa.

Com essas definições feitas, partiremos agora para o estudo da segunda dimensão do modelo de Walter Carlsnaes, a da disposição.

### 1.3.2 *A dimensão disposicional*

Essa dimensão serve a explicar porque determinadas motivações e escolhas vieram em primeiro lugar. Em uma pergunta básica, ela pode ser resumida como: “qual a disposição que levou à determinada ação?”. De acordo com Holsti (2006), para certas classes de decisões, a perspectiva do processo cognitivo é importante – e não somente um meio de preencher os detalhes –, mas acrescenta que não é em si só suficiente. Para Herz (1994, p. 78),

A relação que qualquer ator estabelece com diferentes estímulos é afetada pelas suas crenças. Particularmente em determinados contextos, como as situações não-rotineiras, as decisões tomadas nos escalões superiores da máquina estatal, os eventos não antecipados e as situações que geram tensão e pressões sobre os decisores, a relevância da investigação do papel das variáveis subjetivas é hoje amplamente aceita.

É neste sentido que percebemos como Carlsnaes vincula essa dimensão que cria uma relação causal com a dimensão posterior, a intencional. E tal como essa, é também formada por duas categorias conceituais que são essenciais em uma análise causal deste tipo:

a) *Valores* (incluindo normas): são uma categoria normativa causal. Para Carlsnaes (1987), a contradição entre preferências e escolhas particulares é resultado de condições previamente concebidas a partir da complexidade dos valores; esse problema pode ser resolvido cognitivamente pelos formuladores de política, ou quando não resolvido, a ‘culpa’ em última instância é de valores incompatíveis.

b) *Percepções*: dentro do campo das percepções duas distinções são necessárias. Primeiro, entre as reivindicações referentes às distorções no modo como os tomadores de decisão veem a realidade: “o que os decisores percebem não são necessariamente as características objetivas da situação mas, ao contrário, um significado ‘dado’ ou ‘atribuído’; e essas atribuições – sobre as quais as decisões são tomadas – constituem uma distorção da realidade<sup>23</sup>” (CARLSNAES, 1987, p. 99. Tradução livre); e, segundo, entre as várias limitações que caracterizam o processo informativo durante a tomada de decisão de tal maneira que esta tende a seguir mais uma lógica psicológica do que formal. Essas categorias se conectam, mas é importante, do ponto de vista teórico, separá-las.

Valores e percepções também são fatores intimamente relacionados, tanto que é impossível falar de um sem implicar o outro: “valores (e normas) obviamente coloreem nossas percepções (mesmo quando não estamos conscientes disso), enquanto – talvez de uma maneira menos óbvia – nossas percepções modelam e reforçam nossas premissas normativas e anseios<sup>24</sup>” (CARLSNAES, 1987, p. 102. Tradução livre).

Como Herz (1994, p. 80) aponta:

Embora a ação de política externa continue sendo a unidade de análise básica, o autor [referindo-se a Carlsnaes] preocupa-se em investigar o papel de elementos cognitivos que precedem o processo decisório, no caso, valores e percepções. Não encontramos, contudo, em seu trabalho, uma discussão sobre o conteúdo desses mesmos valores e percepções, apenas referências à posição que ocupam no esquema explicativo que focaliza as ações em política externa.

Essas categorias cognitivas são identificadas com os sistemas de crenças, que são guias diretos para o estabelecimento de metas; vínculo indireto com a maneira como o processo de ordenamento das preferências se dá através da assimilação de novas percepções com outras já familiares, distorcendo e minimizando possíveis pontos de ruptura (HOLSTI,

<sup>23</sup> Do original: “(...) what the decision-maker perceives is not necessarily the ‘objective features of the situation’ but, rather, an ‘assigned’ or ‘ascribed’ meaning; and that these imputations – on the bases of which decisions are made – constitute a distortion of reality<sup>23</sup>” (CARLSNAES, 1987, p. 99).

<sup>24</sup> Do original: “Values (and norms) obviously colour our perceptions (even when we are not aware of it), while – if perhaps in a somewhat less obvious fashion – our perceptions fashion and reinforce our normative premises and pursuits” (CARLSNAES, 1987, p.102).

2006). Ole Holsti (2006) ainda aponta as circunstâncias em que recorrer aos “sistemas de crenças” pode ser interessante na análise de política externa. São estas:

- 1) situações não rotineiras que exigem a aplicação de procedimentos de tomada de decisão tais como a decisão de iniciar ou terminar um conflito;
- 2) decisões tomadas por líderes do alto escalão que são relativamente livres dos constrangimentos organizacionais;
- 3) questões de longo alcance, que envolvem incertezas e maior influência das lideranças no poder;
- 4) quando a situação é ambígua e passível de múltiplas interpretações;
- 5) situações em que há sobrecarga de informações nas quais o tomador de decisões tem que adotar mais de uma estratégia para organizá-las;
- 6) eventos não-antecipados nos quais as reações iniciais são suscetíveis de refletir “conjuntos” cognitivos;
- 7) situações nas quais tarefas cognitivas complexas associadas com a tomada de decisão comprometem ou colidem com os desígnios dos principais líderes executivos.

Continuando desenvolvendo seu argumento, Holsti (2006) alerta que as perspectivas cognitivas não podem ser usadas de maneira simplista, primeiro porque em qualquer sistema político há crenças compartilhadas, mas em governos pluralistas pode haver variações nas crenças, o que nos leva a focar no tomador de decisão, ao invés de assumir uma homogeneidade de crenças e valores. Segundo, não é prudente assumir um vínculo direto entre crenças e ações de política externa, e é importante ressaltar que o papel que aquelas exercem nessa é mais sutil. Para Holsti (2006, p. 41), “a atenção deveria ser direcionada aos vínculos entre crenças, e em certas tarefas da tomada de decisão que precedem a decisão – definição da situação, análise, prescrição e semelhantes”.

Carlsnaes, em 1987, trabalhou com a perspectiva de conciliar valores e percepções sob o manto de um só termo: sistema de crenças. De maneira semelhante à que Holsti (2006) as definiu, eles são códigos operacionais dos tomadores de decisão e são a causa das políticas externas expressas na dimensão intencional. Logo, encerramos assim um ciclo de causa e efeito.

As duas dimensões trabalhadas até o momento indicam um viés individualista, focada em atores “interpretativos”. Carlsnaes acredita inovar ao acrescentar justamente a próxima dimensão, a estrutural.

### 1.3.3 A dimensão estrutural

No modelo elaborado em 1987, o autor chamou a dimensão estrutural de dimensão “situacional”. São também duas as categorias conceituais que conformam a dimensão estrutural no processo das escolhas e decisões:

a) *Condições objetivas*: essas condições são difusas, e não conhecem fronteiras domésticas nem internacionais; podem ser consideradas, como exemplo, os efeitos da pobreza (que afetam países de maneira diferentes), o legado da colonização, ou os recursos naturais de um determinado país ou região. O foco, claro, não deixa de ser no impacto que possam ter nos países e nos tomadores de decisão.

b) *Cenário institucional* (na versão de 1987, o autor chamou de “ambiente organizacional”): está relacionada às restrições impostas aos agentes pelo papel das agências e organizações nas quais as decisões são tomadas. É semelhante ao Modelo III de Allison e Halperin (1972), discutido em páginas anteriores. Holsti (2006), em um artigo de 1976, já apontava como a política burocrática poderia constranger a maneira como as questões são definidas, o escopo de opções que podem ser considerados e a maneira como as decisões executivas são implementadas pelos subordinados.

Para o autor, os dois fatores funcionam como restrições nas ações de política externa, mas agem de maneiras diferentes: enquanto as condições objetivas se referem a uma multiplicidade de elementos objetivos materialmente caracterizadores da situação de um Estado (ou sociedade) diante do sistema internacional (como condições geográficas, econômicas, demográficas, geopolíticas, tecnológicas), o cenário institucional (ou “ambiente organizacional”) se refere à noção abstrata usada para caracterizar as situações particulares dos atores no processo de tomada de decisão.

A “dimensão estrutural” é também reconhecida por outros autores, mas com ressalvas semelhantes. Para Breuning (2007), é difícil mensurar o quão influentes são estes fatores, por mais que se reconheça que importam. Por isso, enfatiza que há duas explicações para o comportamento dos países em política externa: a motivação individual dos líderes e as oportunidades e restrições apresentadas pelo ambiente internacional. Estas abordagens podem ser percebidas como competitivas, mas podem se complementar: mesmo reconhecendo a

importância dos líderes no processo de tomada de decisão, é inegável a influência do contexto internacional.

Nosso interesse nesta dimensão será circunstanciado pela explanação do papel dos principais departamentos e agências que compõem o processo de tomada de decisão de política externa nos Estados Unidos, em especial no que tange à decisão de intervir diretamente no Afeganistão após os atentados de setembro de 2001. Não nos desvinculamos das propostas de Carlsnaes ao fazer isso, pois como ele havia apontado, um estudo de política externa pode ser feito recorrendo somente a uma das dimensões.

#### **1.4 O “Executivo da Política Externa” e o caso dos Estados Unidos**

Diante do quadro teórico desenvolvido até o momento acerca das abordagens da Política Externa, é importante que ressaltemos que o *doméstico* e o *estrangeiro* são duas pontas de um mesmo *continuum*, mas que cada um guarda com rigor suas próprias características em determinadas situações, mesmo que a Política Externa tenha fontes domésticas e a política doméstica tenha fontes na Política Externa. A Análise da Política Externa entra assim como um campo legítimo do estudo das relações internacionais, capaz de revelar aspectos ignorados por outras abordagens.

Além do mais, o estudo da Política Externa é uma boa maneira de se apreender como a democracia funciona quando analisada dentro de um contexto globalizado. Podemos considerar, por exemplo, o quão protegidas estão as necessidades de uma sociedade democrática através das ações de política externa de seus líderes, e em que medida o próprio processo de tomada de decisão é democrático. Assim, uma pergunta que persiste é: para quem é a política externa?

No caso a ser estudado neste trabalho, os Estados Unidos, as decisões de política externa são tomadas por um círculo geralmente pequeno que compreende na maior parte das vezes o Presidente, o Secretário de Estado, o Secretário de Defesa, os chefes dos serviços secretos, e os subordinados a estes. O Congresso também tem sua função em política externa, mas desde a II Guerra Mundial é este círculo, que se conforma dentro do Conselho de Segurança Nacional (CSN) que toma as decisões mais importantes. Podemos identificar esse grupo com o que Hill (2007, p. 66) chama de “Executivo da Política Externa”:

O executivo da política externa detém os poderes de iniciativa, informação, convocação, reuniões e (no caso do chefe de governo) também a nomeação de colegas. (...) geralmente crises simplesmente exacerbam a tendência de

confiar no executivo da política externa para respostas mais criativas e rápidas<sup>25</sup>.

Por se tratar de um círculo relativamente pequeno e por pessoas apontadas pelo presidente, os valores e as percepções acabam tendo um papel mais importante nas decisões tomadas. É diante da necessidade de maior profundidade analítica que optamos por acrescentar o estudo da dimensão da disposição no nosso estudo, lidando com uma relação de causalidade.

Por fim, mais uma questão que a Análise da Política Externa pode levantar: acerca da moralidade nas relações internacionais. Tanto no nível filosófico quanto prático é difícil decidir qual o nível de obrigação de uma comunidade para com outra. Ao estudar o movimento dos líderes e do “executivo da política externa” das principais potências, por exemplo, temos a profundidade necessária para avaliarmos o comprometimento com valores, ideias e outros aspectos ideacionais das relações internacionais. É justamente isso que queremos ao estudar a intervenção direta dos Estados Unidos no Afeganistão – entender a atuação da potência, a partir de elementos teóricos e históricos, através das escolhas e preferências, das percepções e dos valores, veiculados enquanto um discurso de mudança de regime.

Ressaltamos que o modelo de Walter Carlsnaes (1987; 1993; 2002), com a sua divisão das dimensões nos auxiliará a operacionalizar a nossa pesquisa, e não é um molde que nos conterà na sua pura aplicação. Compreendemos que a decisão sempre se voltará a uma ação, tanto que nossa variável dependente continua sendo a Ação em Política Externa, tal como postulada por Carlsnaes, sabendo que esta refletirá nas agências burocráticas, nas empresas nacionais, no povo, e, especialmente quando tratamos de um país com capacidades elevadas como os Estados Unidos, em todos os outros países.

A Análise de Política Externa, como se pode perceber acima, estuda a ação de indivíduos enquanto depositários de uma pretensa representatividade na decisão e na ação da política externa de seus países. Por isso optamos por trabalhar sob o manto dos estudos da Análise de Política Externa, cientes das possibilidades da área em analisar a forma como que o governo de George Bush se envolveu em um conflito com os Talibãs, a Al-Qaeda, e tangencialmente os afegãos.

---

<sup>25</sup> Do original: “The foreign policy executive in particular holds the powers of initiative, information, convening, meetings and (in the case of head of government) also the appointment of colleagues. (...) often crisis simply exacerbates the tendency to rely on the foreign policy executive for rapid and creative responses” (HILL, 2007, p. 66).

A interação entre povos, como apontado no início deste capítulo, é algo antigo e complexo. Todavia, como assinalam os novos estudos sobre as relações internacionais, as incompletudes, as diferenças, a alteridade, são elementos que impulsionam esse trabalho, no sentido de não somente auscultar os interesses de um grupo pequeno e importante – o “Executivo da Política Externa” na terminologia de Hill –, mas claro, pela visão que se pretende transpassar dos valores e percepções que informaram os Estados Unidos enquanto nação, e a história do Afeganistão, que definitivamente não se encaixa nos esquemas abstratos da nacionalidade impostos pela modernidade, muitos menos na visão weberiana de Estado.

Dessa forma, no próximo capítulo estudaremos os instrumentos de poder global dos Estados Unidos – em especial o poder militar e o intervencionismo – e os instrumentos de influência global – tais como as atividades secretas, diplomacia pública e ajuda externa –, além do papel e tarefas de cada membro do executivo da política externa. Além disso, serão tecidos comentários sobre os valores e ideias que tem sido basilares na política externa dos Estados Unidos a partir de uma perspectiva histórica, em especial sobre como a “democracia” e a “liberdade” tem sido um mote nas ações de política externa do país.

## **CAPÍTULO 2 – HISTÓRIA, IDEIAS E INSTITUIÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA**

Os Estados Unidos da América iniciaram sua formação enquanto Estado-nação independente e soberano a partir do século XVIII. Libertos da condição de colônias da Inglaterra, um conjunto de treze entidades relativamente autônomas entre si se uniram e criaram o país que viria a ser pouco mais de um século depois uma potência industrial com forte peso no sistema internacional.

A formação nacional daquele país foi marcada por ideias, valores e busca por poder material. Galgando posições de poder cada vez mais inigualáveis, os Estados Unidos conseguiram aumentar seu domínio sobre a política internacional durante as duas grandes guerras mundiais do século XX e se lançaram em uma “Guerra Fria” logo em seguida contra a União Soviética, considerada sua antípoda no que tange a sistema político, econômico e de crenças. Diante dessas ideias e valores há homens e mulheres – que embutidos daquelas e ao mesmo tempo conformando-as e moldando-as para cada momento histórico – se lançaram em busca de interesses pessoais, burocráticos, institucionais.

Devido ao crescente poder – tanto em termos de capacidades quanto em termos de influência externa – que adquiriram ao longo do século XX, os Estados Unidos desenvolveram uma pluralidade de meios de atuação onde quer que seus interesses fundamentais estivessem em risco. Com apontou Hans Morgenthau (2003, p. 18) no seu livro “A Política entre as Nações”,

o poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. Assim, o poder engloba todos os relacionamentos sociais que se prestam a tal fim, desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos mediante os quais a mente de um ser controla a outra.

E os Estados Unidos efetivamente utilizaram (e utilizam) de todos os meios possíveis para alcançar seus objetivos, sem que isso necessariamente signifique uma novidade histórica muito menos circunscrita à política externa norte-americana.

Sendo assim, antes de estudarmos especificamente o governo de George W. Bush no tocante às suas ações referentes ao Afeganistão é preciso que compreendamos de que maneira as três dimensões analíticas de Walter Carlsnaes se influenciam e moldam o próprio aparato constitucional e institucional dos Estados Unidos, e é este o objetivo deste capítulo.

Buscaremos, em primeiro lugar, compreender como ao longo da história da política externa dos Estados Unidos foram se desenhando os meios de ação e as ideias que lhes dão substrato. Em seguida, discutiremos o papel do cenário institucional nestes arranjos, bem

como apontaremos os instrumentos do poder global que o país tem utilizado hodiernamente. Esse capítulo não se propõe somente como um suplemento à maior compreensão das ações de política externa do governo Bush, mas tem por objetivo trazer o debate acerca dos mitos enraizados na política externa dos Estados Unidos, desconstruindo-os em prol de uma visão mais concatenada com a realidade da atuação da grande potência global.

Sendo assim, iniciaremos o capítulo analisando brevemente a história da formação do país e suas principais questões de política externa até o final da Guerra Fria ressaltando suas bases constitucionais e principais doutrinas encabeçadas por diversos presidentes ao longo deste período histórico.

## **2.1 A Formação da Nação e a evolução da Política Externa**

Os Estados Unidos da América foram o primeiro Estado moderno a se formar nas Américas após a colonização europeia. O processo de independência das treze colônias britânicas não se iniciou para a obtenção da liberdade, mas para a conservação de uma liberdade que de certa as formas as colônias já desfrutavam (MORRISON, 1997). Todas as colônias tinham uma forma de organização política, com assembleias que em alguns casos respeitavam a vontade de uma boa parte das populações, e em outros casos eram mais aristocráticas. Além do mais, a prática britânica de monarquia constitucional, ainda que incipiente, com um Parlamento, interesses diversos, e a percepção de que as leis e normas sociais são construídas por um grupo de homens e não dadas por um soberano igualado a Deus – ideia cara aos pensadores iluministas – impulsionaram os colonos a tentarem meios políticos, *a priori*, para resolver suas questões com a Coroa Inglesa.

É neste sentido que em setembro de 1774 foi convocado o primeiro Congresso Continental, na Filadélfia, que não tinha como objetivo a proclamação da independência, mas a reafirmação da lealdade para com o Rei Jorge III e afirmando a liberdade que os colonos tinham de direito e como súditos da Inglaterra (MORRISON, 1997). A ideia dos homens que ali se reuniram era que não deveria haver taxaço dos produtos coloniais sem representação dos mesmos no Parlamento inglês, aproximando o ideal da liberdade da vida dos cidadãos.

Todavia, os clamores dos súditos colonos “ingleses” não foram ouvidos. Em 1775 a situação chegou ao ponto em que se considerou a libertação da metrópole, e foi justamente isso a proposta do segundo Congresso Continental, reunido a partir de maio de 1775. Esse processo, de aceitação da independência, não foi homogêneo sequer entre as colônias. Como aponta Morrison (1997), no outono de 1775 os corpos legislativos da Carolina do Norte,

Pensilvânia, Nova Jersey, Nova Iorque e Maryland declararam-se oficialmente contrários à Independência. A violência da coroa, contudo, mais uma vez acirrou os ânimos.

Diante desta situação, em quatro de julho de 1776 foi declarada a independência, a partir de um documento elaborado por nomes como Thomas Jefferson, John Adams e Benjamin Franklin. A primeira forma de organização estabelecida foi uma confederação, pois esta atendia aos interesses imediatos – principalmente garantir a independência – e prezava pelas singularidades dos novos Estados que agora se formavam. No entanto, esta forma política se provou maléfica, pois a ausência de um Executivo não permitiu com que leis gerais entrassem em vigor, impossibilitando o controle da guerra, da formação de um exército geral, prejudicando o comércio com outras nações e a representação diante dessas, entre outros. Para sanar estes problemas, foi convocada uma nova Convenção para 1787 (da qual só Rhode Island se havia negado a participar). Mais uma vez na Filadélfia, os representantes dos Estados, imbuídos de suas próprias filosofias e idealizações, elaboraram uma Constituição Federal, pela qual cada Estado aceitaria e entendia que o poder deveria ser cedido a uma instância maior para que eles se fimassem como independentes. Com esta constituição o governo federal passou a poder controlar certos aspectos da vida do indivíduo, se aproximando enquanto entidade que se promovia como benfeitora e protetora (MORRISON, 1997).

Para Morrison (1997), os Estados Unidos de 1789 não eram uma nação, pois faltava uma força coesiva. A origem inglesa da maior parte da população oferecia certa homogeneidade cultural e as instituições política tinham uma forma uniforme por todo o território; mas não havia ainda uma tradição de união e era difícil descobrir um interesse comum sobre o qual a União pudesse se edificar. Havia-se criado um nexos político, mas a menos que se estabelecessem uma tradição nacional entre os Estados se presenciariam rivalidades similares às ocorridas na América Latina. Era necessário manter unida a comunidade e a Constituição tornou isso possível.

De fato, para nosso estudo, o que nos interessa neste período é o conteúdo destes dois documentos, a Declaração de Independência e a Constituição, e da força que deram para a expansão do Estado, para a criação da nação e a para a projeção internacional dos Estados Unidos no século XIX.

A Declaração de Independência (1776) enfatiza que todos os homens são criados iguais e possuem direitos inalienáveis, dentre os quais à vida, à liberdade e à procura da felicidade. Os governos são criados para assegurar esses direitos, e caso não o façam, cabe ao povo alterá-los ou aboli-los. Todavia, a prudência indica que o povo geralmente aceita mais

do que deveria, com o intuito de manter um governo que conhecem. A situação das colônias unidas, no entanto, já beirava ao insuportável, e por isso declararam a independência. De acordo com os reunidos na Assembleia, um povo livre – como se autodenominaram – não poderia viver sob o governo de um rei déspota, que não os tratava como verdadeiros súditos.

A Constituição dos Estados Unidos, de 1787, é composta por sete artigos, alguns com várias seções. Como Deutsch (1979, p. 246) aponta,

a Constituição não deu liberdade ao povo americano. Mais exatamente, ajudou-os a fazerem um uso mais eficaz da liberdade que estava já urdida na trama das suas vidas. Este ponto é frequentemente esquecido por aqueles que gostariam de transplantar instituições políticas de uma sociedade para outra.

Além de consolidar a divisão dos poderes entre um Executivo, um Legislativo e um Judiciário, independentes entre si, mas responsáveis uns pelos outro através do sistema de pesos e contrapesos, demonstrou a plausibilidade de criação de um governo relativamente democrático a partir da sensatez e da aceitação de boas regras de convivência. Além do mais, foi-lhe acrescentada logo depois a Carta dos Direitos (*The Bill of Rights*), que introduziu as primeiras dez emendas à Constituição do país. Na verdade, trata-se de salvaguardas aos direitos dos cidadãos, acrescentando à Constituição ao invés de alterá-la de alguma maneira. Lida com aspectos mal regulamentados na carta original. Foram propostas em setembro de 1789 pelo primeiro Congresso dos Estados Unidos e ratificadas em 15 de dezembro de 1791.

É ao longo do século XIX que os Estados Unidos se firmam enquanto Estado e nação. Logo no início desse século foi proclamada a Doutrina Monroe que ressaltou o papel dos Estados Unidos em preservar o Novo Mundo distante das questões europeias, e assim conservar a sua própria segurança.

A preocupação com sua própria segurança, todavia, requereria alguns passos mais profundos. A primeira prova de força do jovem Estado foi a Doutrina do Destino Manifesto, que pregava que era o destino dos Estados Unidos se expandirem pelo continente. Para Wittkopf e Kegley (1996), na relação com os nativos, o “destino manifesto” era um eufemismo rude para a exterminação destes povos, que na terminologia de hoje seriam “nações sem Estado”. Como percebemos, a construção da nação se pautou em um processo de criação identitária de aversão aos outros grupos que ocupavam o território que se buscava controlar, bem como dos outros estados vizinhos. Todavia, tudo isso era ao mesmo tempo referenciado com base em doutrinas e ideias profundamente elaboradas, como justificativas morais desses processos.

Como aponta Divine et al. (1992), o presidente John Tyler cristalizou a política do Destino Manifesto com a pretensão de se reeleger na campanha presidencial de 1844, mas

fracassou e não foi reeleito. O presidente eleito, James Polk, expansionista confesso, candidatou-se justamente com a proposta de anexar o Texas (independente do México em 1836 e com forte pressão para se anexar aos Estados Unidos) e de reafirmar os direitos americanos sobre o Oregon (em litígio com a Grã-Bretanha). Para John O'Sullivan, escrevendo em 1845 (DIVINE et al., 1992), o destino manifesto era caracterizado por: 1) Deus está do lado do expansionismo norte-americano; 2) o expansionismo serviria para propagar as instituições democráticas (ainda mais em uma ambiente marcadamente etnocêntrico como o eram os Estados Unidos na época); 3) o crescimento populacional exigia novas terras e estas estavam disponíveis a Oeste. Em nome desta doutrina, os Estados Unidos se expandiram e se tornaram o país de grandes proporções que são hoje, enfrentando guerras contra o México e os nativos.

A própria Guerra Civil envolveu os Estados Unidos em disputas com a Grã-Bretanha. Como aponta Mead (2006), por muito pouco não houve um conflito entre os dois países, pois Londres estava permitindo que navios confederados se aparelhassem em seus portos. De fato, o apoio francês e inglês aos confederados demonstram o quão inseridos no sistema internacional europeu os Estados Unidos já se encontravam, mesmo que relutantes.

Fortes o suficiente no final do século XIX, os Estados Unidos se lançaram em guerra contra a Espanha em 1898, a favor da independência de Cuba (que se tornou um Estado suserano dos Estados Unidos), sendo este fato considerado um divisor de águas na história do país (KEGLEY; WITTKOPF, 1996). A aquisição das Filipinas, no início do século XX, também foi importante por contribuir para mudar o foco da pura defesa da liberdade para a preocupação com a 'democratização' de outras sociedades.

Nas eleições presidenciais do ano de 1900 os temas internacionais tiveram relativa relevância: de um lado William Bryan (que viria a ser Secretário de Estado de Woodrow Wilson), defendia o isolacionismo; do outro, McKinley e seu Vice, Theodore (Teddy) Roosevelt, defendiam o imperialismo. O segundo candidato, vinculado ao partido Republicano, venceu, mas McKinley logo foi assassinado o que fez com que Roosevelt viesse a assumir a presidência, cargo que ocupou de 1901 a 1909. Desse período, depreendemos o chamado Corolário Roosevelt, que presumia que os Estados Unidos deveriam desempenhar o papel de polícia do mundo em determinadas situações, com o uso da força para alcançar os seus objetivos, especialmente na América Latina, compreendida desde a Doutrina Monroe como vital para a segurança do país. Outro aspecto da inserção internacional dos Estados Unidos estava vinculado a seu papel como grande economia do mundo. Como apontou Carr (2001, p. 163), "a ascensão dos Estados Unidos em termos de poder político neste século

deveu-se, em grande parte, à sua presença no mercado como fornecedor de capitais em larga escala, primeiramente para a América Latina, e, desde 1914, para a Europa”.

A I Guerra Mundial, da qual o país gradativamente foi se aproximando, também afetou os rumos de sua política externa. O presidente Woodrow Wilson, que entrara no cargo determinado a se manter afastado de temas de política externa, se viu acuado a lidar com a guerra, a envolver os Estados Unidos e ainda teve depois um papel central nos acordos que encerraram o conflito (foi o responsável por propor ideias que foram centrais, por exemplo, para a criação da Sociedade das Nações).

Havia, todavia, uma percepção de que os Estados Unidos deveriam se manter afastados das disputas europeias. Como o desejo de evitar uma nova guerra foi mais forte, o Senado norte-americano rejeitou a participação do país no organismo internacional e os anos 1920 foram de muita relutância quanto à participação em questões externas. Contudo, durante este período, os Estados Unidos já eram sem sombra de dúvidas uma grande potência. Como apontou Mead (2006, p. 31),

A Primeira Guerra Mundial fez dos Estados Unidos a maior potência financeira do mundo, esmagou a Alemanha – economicamente, seu mais perigoso rival – e reduziu a Inglaterra e a França à situação tal que impossibilitava os dois países de exercer efetiva oposição aos desígnios norte-americanos em qualquer parte do globo.

Economicamente tinham poder sobre todo o continente americano, além dos territórios que controlavam. Assim, para o público, os presidentes relutavam em assumir papel internacional, mas o destino de um país com tamanha força uma vez atrelado a interesses globais, não poderia ser desmembrado.

A crise econômica desencadeada a partir de 1929 afetou sobremaneira os Estados Unidos. Mas isso não foi suficiente para manter o país afastado dos desenvolvimentos políticos no mundo, e em especial na Europa. Como Carr (2001, p. 165) já apontava, “os anos de 1938 e 1939 testemunharam a concessão à Turquia, pela Grã-Bretanha e Alemanha, e à China, pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha, de créditos ‘comerciais’ cujo objetivo político dificilmente poderia ser disfarçado”.

Para John Gaddis (2005), a Segunda Guerra Mundial foi ganha por uma coalizão cujos principais membros já estavam em guerra – ideologicamente e geopoliticamente, senão militarmente – há muito mais tempo. Para este autor, uma das vantagens da União Soviética após a guerra é que esta manteve seu líder, Stálin, que já havia concebido o que queria após o fim do conflito. Nos Estados Unidos, Roosevelt faleceu em abril de 1945, dando lugar ao vice Harry Truman. Na Grã-Bretanha, Winston Churchill foi substituído por Clement Attlee, do

Partido Trabalhista. Para Joseph Stálin, os gastos em sangue e em dinheiro durante a guerra seriam os guias para a partilha dos bens: sendo assim, a União Soviética deveria reter uma boa parte dos territórios ocupados. Além do mais, Stálin acreditava que o capitalismo se destruiria por conta própria, assim tinha como objetivo conquistar toda Europa, mas sem criar animosidades diretas com os Estados Unidos e a Grã-Bretanha. Não previu, contudo, que Washington passaria a ter interesses na Europa após a guerra.

Após a Segunda Guerra, houve uma reestruturação da máquina política norte-americana, em que passaram a disputar espaço com os políticos eleitos, homens e mulheres oriundos de setores empresariais, científicos e acadêmicos que davam muitas vezes o tom da política externa, tornada cada vez mais importante para o país. O que é interessante é a crescente interdependência entre os dois grupos. São dois destes funcionários, Dean Acheson e Clark Clifford, que propõe ao presidente Harry Truman, em 1946, através de um memorando, o argumento correto para se buscar o apoio do público – o eleitorado – para a manutenção de um poderio militar forte: o objetivo era fazer frente à agressão soviética, e quiçá auxiliar outros países democráticos que sofressem ameaça advindas desse país.

Para Mead (2006, 2006, p. 96), durante as décadas de 1920 e 1930 vigorou nos Estados Unidos um mito do isolacionismo virtuoso, anti-histórico, e que entendia que a formação de alianças havia sido rejeitada pelos pais fundadores da nação e pela ideia de que a Doutrina Monroe postulava que não se permitiria a intervenção de outra potência no Hemisfério Ocidental e que vetava aos Estados Unidos se intrometerem nos assuntos europeus.

Enquanto as nuvens da tormenta mais uma vez se concentravam sobre o mundo, na década de 1930, e o governo Roosevelt preparava-se para o grande esforço de liderar a nação na direção de um segundo conflito global, a demolição do mito assumiu urgente prioridade.

Nesse mesmo processo de criação de mitos, após o fim da II Guerra Mundial foi necessária a criação do mito da Guerra Fria. Criou-se então o mito sobre “eles”, os soviéticos, um império que pretendia dominar o mundo. Felizmente, esse mito foi neutralizado com o fim da União Soviética no começo dos anos 1990. Todavia, o outro mito, sobre o “nós”, estadunidenses, ainda tinha consequências negativas (MEAD, 2006).

Além do mais, diante da necessidade de engajar definitivamente o país na política europeia, procederam-se ao reforço de outros dois mitos: o do isolacionismo e o do protecionismo, ao invés de analisá-los historicamente. Propagou-se, então, a ideia de que o isolacionismo havia sido necessário para a época em que fora posto em prática, mas que daí

em frente o país não poderia mais se apoiar a ele. Para Mead (2006), esse processo caricatural da política externa do país não foi positivo.

Seguindo Kegley e Wittkopf (1996), poderíamos dividir o período da Guerra Fria em cinco períodos:

- a) **Confrontação da Guerra Fria (1947-1962)** – marcada claramente pela Doutrina Truman: “Eu acredito que deve ser a política dos Estados Unidos o apoio aos povos livres que estão resistindo às tentativas de subjugação por minorias armadas ou por pressão externa” (p. 61; tradução livre<sup>26</sup>). A contenção militar se tornou o foco da política externa do país após a Segunda Guerra. Todavia, em 1949 os soviéticos quebraram o monopólio americano sobre armas nucleares.
- b) **Coexistência competitiva (1962-1969)** – esse período é marcado pelo desafio da crise dos mísseis em Cuba, de 1962: esse episódio levantou questões sobre as consequências suicidas de uma guerra nuclear. As grandes potências perceberam que a paridade de capacidades militares fazia da coexistência e da ‘não-existência’ as únicas opções.
- c) **Détente (1969-1979)** – Marcada pela preocupação comum com uma China assertiva e a certeza de que um ataque nuclear contra uma das superpotências seria suicida. Nesse período, o presidente Richard Nixon e seu Secretário de Estado, Henry Kissinger, desenvolveram a *Teoria do Linkage* que pressupunha de maneira simplificada que a relação das superpotências dependeria da continuação de intercâmbios mutuamente recompensadores, e buscaram assim a contenção por meios econômicos e políticos. Para Gaddis (2005), a *détente* não foi tão positiva, pois congelou a Guerra Fria, deixando parte da população global em uma situação desvantajosa, além de ter negado oportunidades iguais a todos, exceto pelo risco de aniquilação mútua.
- d) **Confronto renovado (1979-1985)** – essa fase é marcada tanto pela Doutrina Carter, que pressupunha que os norte-americanos estariam dispostos a usar a força para assegurar seus interesses na região do Golfo Pérsico, quanto pela Doutrina Reagan, que prometia apoio dos Estados Unidos a insurgentes anticomunistas (eufemisticamente chamados de “guerreiros da liberdade” pelo presidente Ronald Reagan). O presidente Jimmy Carter viu sua política de direitos humanos e

---

<sup>26</sup> Do original: “I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures”(citado por KEGLEY; WITTKOPF, 1996, p. 61)

idealismo cair por terra sob o peso da política de poder. Em 1979, além da Revolução Iraniana, que tirou do poder um dos grandes aliados norte-americanos na região, o Xá Reza Pahlevi, ocorreu também a invasão do Afeganistão pela União Soviética. Reagan se elegeu justamente propondo uma mudança da situação a favor dos Estados Unidos.

- e) **Diálogo renovado e o fim da Guerra Fria (1985-1991)** – as perspectivas de mudanças aumentaram quando Mikhail Gorbachev assumiu o poder na União Soviética em 1985. Ficou claro que ele pretendia reconciliação com o Ocidente para salvar a economia soviética.

O final da Guerra Fria no início da década de 1990 trouxe consigo várias questões direcionadas aos agentes sociais e abalou as estruturas do sistema internacional até então vigente. Os Estados Unidos também tiveram que repensar seu papel nas relações internacionais e a isso procederam os presidentes subsequentes e é o que estudaremos no próximo tópico.

## 2.2 A Política Externa dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria

É ainda deveras pantanoso tratar do final da Guerra Fria. Primeiro, os historiadores ainda digladiam sobre a data do *grand final*. Todavia, isso não é do interesse deste trabalho, pois são mais importantes aqui as considerações acerca das suas consequências para a Política Externa dos Estados Unidos diante de um mundo onde não havia mais o “mal”, personificado na União Soviética e seus líderes.

O que podemos perceber é que o ano de 1989 representa um momento de mudanças como o aprofundamento da globalização, a liberação do equilíbrio do terror nuclear, a ascensão do Ocidente e um reordenamento relativo das posições dos Estados. Todavia, certos elementos de continuidade, como a manutenção das estruturas da ordem política, econômica e de segurança criadas pelos Estados Unidos no pós-1945, mantiveram o país ainda focado no debate entre os mitos do internacionalismo e do isolacionismo.

Para Pecequillo (2008), as prioridades dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria eram as seguintes: 1) manter a liderança internacional para a salvaguarda da estabilidade garantindo a segurança do território norte-americano e sua ação no mundo; 2) prevenir o surgimento de potências regionais hegemônicas na Eurásia; 3) combater as ameaças internacionais, que afetassem o bem-estar dos americanos, tais como, a proliferação de armas de destruição em

massa, o terrorismo internacional, o narcotráfico; e, 4) disseminar a democracia e o livre mercado. O presidente eleito em 1988, George H. W. Bush (1989-93) traria em seus discursos estas quatro prioridades.

O republicano deu um tom moral e messiânico ao papel dos Estados Unidos no mundo no seu discurso de posse. Para o presidente, o poder deveria ser usado para ajudar as pessoas, e era esse o papel dos Estados Unidos em um mundo próspero que se desvelava com o fim dos ditadores, com o ocaso da era do totalitarismo. Bush pai enalteceu a transição democrática que ocorria em muitos países no momento e foi assertivo ao dizer que:

*We know what works: Freedom works. We know what's right: Freedom is right. We know how to secure a more just and prosperous life for man on Earth: through free markets, free speech, free elections, and the exercise of free will unhampered by the state* (Bush H., on-line, 1989<sup>27</sup>).

Bush pai passou a mensagem de que a completude dos Estados Unidos se dá com os seus princípios morais, que pediam no momento um novo ativismo na construção de um mundo mais pacífico. Enfatizou que no novo mundo que viria os Estados Unidos permaneceriam fortes, vigilantes, no caminho da paz, “pois a democracia pertence a todos nós, e a liberdade é como uma pipa bonita que pode ir mais e mais alto com a brisa” (BUSH H., 1989<sup>28</sup>, tradução livre). Contudo, em boa parte da Ásia Meridional a nova década não seria tão promissora, e logo as pipas seriam proibidas de voar sob os céus de Cabul.

Uma das reviravoltas na Política Externa dos Estados Unidos pode ser percebida com sua nova postura perante um de seus aliados na Guerra contra a União Soviética, o Paquistão, que viu por meio da adoção da chamada “Emenda Pressler”, proposta por Larry Pressler – senador republicano da Dakota do Sul –, serem banidas a venda ou transferência de material militar para países suspeitos de desenvolver tecnologia nuclear para fins bélicos, a menos que o presidente norte-americano pudesse certificar que aqueles não possuíssem dispositivos explosivos nucleares. Em 1990, George H. W. Bush não expediu tal certificado para o Paquistão e toda ajuda foi cancelada (JONES, 2009).

A presidência de Bush pai foi marcada por um misto de passividade e reacionarismo na política externa (PECEQUILO, 2005). Não se concretizou uma nova ordem mundial como

---

<sup>27</sup> Mantido em inglês para não perder o sentido original. Uma tradução livre seria a seguinte: “Nós sabemos o que funciona: a liberdade funciona. Nós sabemos o que é certo: a liberdade é certa. Nós sabemos como assegurar uma vida mais justa e próspera para o homem na Terra: através de livre mercado, liberdade de expressão, eleições livres e o exercício do livre-arbítrio sem entraves impostos pelo Estado”.

<sup>28</sup> Do original: “For democracy belongs to us all, and freedom is like a beautiful kite that can go higher and higher with the breeze”.

se propagava, e talvez por dois motivos: 1) não houve investimentos e esforços suficientemente por parte dos Estados Unidos na construção do processo além dos problemas internos do país; e, 2) os acontecimentos internacionais foram fugindo aos poucos do controle americano. Bush pai sofria pressão interna e era visto de maneira ambígua: por um lado foi considerado o “presidente da política externa”, pois não dava atenção suficiente às demandas da sociedade. Por outro foi criticado por não ter sido mais assertivo nas relações exteriores. É nesta situação que os Estados Unidos iniciaram os anos 1990.

Outro elemento que testou a administração de Bush pai foi a I Guerra do Golfo. Em agosto de 1990, Saddam Hussein decidiu invadir o Kuwait, dando cabo das perspectivas exacerbadamente positivas. A atitude de Hussein foi vista como uma ameaça à paz estabelecida com o fim da bipolaridade. O objetivo primordial dos Estados Unidos ao lançar uma ação militar contra o Iraque era, de acordo com Pecequillo (2005), impedir que o Iraque se tornasse uma potência hegemônica na região, e prejudicasse assim os países ocidentais na busca de recursos petrolíferos. Todavia, a justificativa geral foi pautada em bases ideológicas: em nome da democracia e do repúdio à agressão, e sob o aval da Organização das Nações Unidas, foi lançada a Operação Tempestade do Deserto, no ano de 1992.

A percepção de mudança global permaneceu (agora menos eufórica, e menos positiva, do que no início da década), e em 1993, o presidente Bill Clinton, um democrata, fazia seu primeiro discurso de posse. Repleto de referências ao novo momento que se abria, agora que a União Soviética estava definitivamente extinta, o presidente reassumiu que a missão dos Estados Unidos de ser um país livre era eterna. Neste movimento de renovação americana do qual o presidente tanto falou, não foram esquecidas as novas condições do mundo. Apesar do colapso do comunismo, tinha-se a percepção de que não havia mais fronteiras claras entre o interno e o externo, e que este novo mundo era mais livre, contudo, menos estável. Assim, deveriam os Estados Unidos assumir a liderança em um mundo pelo qual tanto lutaram (CLINTON, 1993).

Em seu segundo discurso de posse, em 20 de janeiro de 1995, Clinton enfatizou o papel solitário da América como uma nação indispensável para o mundo. O presidente defendeu um governo mais forte, capaz de construir as bases para a ação individual, dando oportunidades reais para uma vida melhor para seus concidadãos. Esta nova América deveria estar pronta para um mundo em que, pela primeira vez na história, havia mais pessoas vivendo sob democracias do que sob ditaduras (CLINTON, 1995).

Como se percebe, Clinton ganhou as primeiras eleições com uma base voltada para as questões internas, o que não indicava a abdicação da liderança, mas de sua reformulação para

a proteção dos interesses norte-americanos domésticos e externos. Todavia, em um primeiro momento Clinton ficou mais na retórica do que na ação. Isso acarretou duras críticas. Todavia, no final de seu segundo mandato tomou posturas mais firmes, tais como a resposta à crise financeira da Ásia, ataques armados ao Sudão e Afeganistão em réplica aos atentados nas embaixadas americanas na África, e bombardeios no Iraque. Além do mais, a intervenção em Kosovo, respaldados pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mostrou que os Estados Unidos estavam prontos a intervir, mesmo que unilateralmente.

A posição dos Estados Unidos, assim, durante o período era delicada: lidar com os problemas internos, reascender sua economia, e encontrar a melhor roupagem com a qual se apresentar para o mundo como a potência remanescente da Guerra Fria. Todavia, a negligência para com Islamabad e Cabul foi um tanto irresponsável: o Paquistão desenvolveu seu arsenal nuclear ao longo dos anos 1990 e não se tratava de um Estado coeso e firmemente estabelecido – a questão da governança sempre assombrou a antiga Índia Ocidental. Do outro lado da fronteira, um regime fundamentalista era estabelecido, pregando valores antiocidentais e apoiando núcleos terroristas no seu alvitre de “guerra santa” contra os Estados Unidos. A história cobraria seu preço no ano de 2001.

Antes, contudo de analisarmos os fatos de 2001, é importante que compreendamos que esse arcabouço de valores, ideias e práticas da política externa pode ser entendido a partir da formação de categorias conceituais, que facilitam a nossa apreensão do processo histórico de ação do país. Um dos autores que se lança nesta tarefa é Walter Mead (2006), e é ao estudo dessas categorias que procederemos na próxima seção, a partir das quatro “escolas” de política externa dos Estados Unidos: os hamiltonianos, os wilsonianos, os jeffersonianos e os jacksonianos.

### **2.3 Ideias e Política Externa nos Estados Unidos**

Como aponta Antonio Jorge Ramalho da Rocha (2006, p. 62), “a própria fundação dos Estados Unidos constituiu uma redefinição dos termos por meio dos quais os indivíduos se relacionam com seus governos”. O país conseguiu levar adiante a ordem internacional criada pela Inglaterra acrescentando-lhe novos conteúdos. É fato que

valores, práticas e instituições tipicamente norte-americanas podem ser identificadas nas normas e instituições internacionais, como resultado não apenas do relevante papel desempenhado pelo país nas últimas décadas, mas também de sua política externa, empenhada tanto em alcançar seus interesses específicos quanto em contribuir para realizar o destino manifesto da nação (ROCHA, 2006, p. 90).

Essa difusão dos ideais da política norte-americana não é atual, nem está vinculada diretamente com uma política de governo, como ficou exposto nas páginas anteriores. Herdeiros diretos da sociedade internacional<sup>29</sup> criada pelos Estados Europeus e levada a várias porções do mundo especialmente pelos britânicos, os Estados Unidos souberam também aprimorar e dar seu toque a esses valores e normas que carregam consigo em sua política externa. Atipicamente, conseguiram, no entanto, fortalecer uma prática internacional que vincula ideais com uma ação realista, voltada para os interesses nacionais. Todavia, longe de estarem rigidamente encerrados em binarismos políticos – isolacionismo/intervencionismo, idealismo/realismo, pragmatismo/utopismo – os Estados Unidos têm tomado diversas atitudes ao longo dos seus mais de dois séculos de existência no que tange à política externa.

Walter Russell Mead (2006, p. 65) é um dos autores que percebem essa pluralidade na política externa norte-americana: “a política externa norte-americana assemelha-se mais a um caleidoscópio, cujas imagens, desenhos e cores modificam-se de forma rápida e aparentemente lógica”. O autor divide a história da política externa norte-americana em quatro fases, que apontamos acima brevemente, mas tratamos aqui de sintetizar.

A primeira foi de 1776 a 1823 e compreende da independência do Império Britânico ao início do ajuste norte-americano com o sistema econômico e com o poder imperial ingleses. Para Mead (2006, p. 124) “o mito do isolacionismo era equivocado. A Doutrina Monroe era mais que simplesmente não-isolacionista: ela era anti-isolacionista. Ela chegava a reconhecer que a segurança dos Estados Unidos dependia do equilíbrio do poder na Europa”. Partimos assim da concepção de que historicamente os Estados Unidos não são isolacionistas convictos, pois, da mesma forma com que Monroe e seu Secretário de Estado, John Quincy Adams, não estavam dispostos a permitir que a Espanha e a França restabelecessem seus impérios no continente americano, os presidentes norte-americanos do século XX estavam prontos para barrar que a Alemanha e a União Soviética subvertessem o equilíbrio de poder na Europa e espalhassem seu poder pelo mundo.

---

<sup>29</sup> Retomamos aqui o conceito de sociedade internacional elaborado por Hedley Bull (2002) em sua obra “A Sociedade Anárquica”. Para Bull (2002, p. 19), “Existe uma ‘sociedade de estados’ (ou ‘sociedade internacional’) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns”. Que fique bem claro, todavia, que nossa análise aqui não tem por objetivo o estudo do nível sistêmico das relações internacionais. Acreditamos, contudo, que não podemos encerrar os tomadores de decisão em uma bolha hermética sem levar em consideração o contexto e o fundo histórico e estrutural em que agem. Isso é compatível com as propostas de Walter Carlsnaes, que seguimos como recorte teórico-conceitual neste trabalho.

A segunda fase da política externa norte-americana que o autor aponta vai de 1823 a 1914, em que os Estados Unidos viveram na ordem centrada na Inglaterra, e ao final desta fase já começavam a refletir sobre o seu futuro caso a *Pax Britannica* viesse a ruir. Uma das respostas claras desse período foi o imperialismo norte-americano, expresso por certas políticas do presidente Theodore Roosevelt. A terceira fase que vai de 1914 a 1947 compreende as duas guerras mundiais e o rápido declínio da ordem internacional inglesa. No fim das contas, os Estados Unidos viram-se com a tarefa de assumir o papel da Inglaterra na perpetuação da ordem mundial. Por fim, temos a quarta fase, que vai de 1947 em diante. Neste momento, o interesse nacional passa a requerer a manutenção de uma ordem econômica mundial, derivada justamente da herança britânica que os Estados Unidos adquiriram: a necessidade da manutenção de uma ordem internacional baseada nos valores anglo-saxões.

Durante estas fases, os Estados Unidos flutuaram sua forma de ação, enfocando temáticas diferentes em períodos diferentes, contudo, como já concordamos, o isolacionismo não era (e nem é) o mote da política externa do país desde os primórdios da nação (afinal de contas precisaram de apoio francês na guerra da Independência, o que lhes vinculou desde muito cedo à política de poder europeia). Diante desse quadro, para melhor compreendermos os diferentes momentos da vida internacional do país, podemos recorrer à formulação das “escolas de política externa”, que Mead (2006, p. 131) aponta como sendo abordagens

muito arraigadas para a política externa que instrui o processo democrático e assegura que o país termine por adotar, na maior parte do tempo, medidas que promovem seus interesses básicos. [Essas escolas] surgem muito cedo na história estadunidense e, embora tenham evoluído em resposta às mudanças no cenário internacional e na sociedade norte-americana, mantiveram-se identificáveis ao longo dos séculos.

Como o autor ressalta, essas escolas fazem parte da história política do país e não da história das ideias. Procederemos agora em apontar quais são essas escolas. Mas antes uma ressalva: o autor decidiu por nomeá-las em homenagem a nomes importantes da política norte-americana, mas isso não significa que eles foram os primeiros a colocá-las em prática e nem que seguiram à risca o que as escolas apontam.

A primeira está vinculada ao nome de Alexander Hamilton, que foi o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos. Dentro desta abordagem a principal missão do governo deveria ser a promoção da vitalidade das empresas norte-americanas, no país e no exterior, assegurando o apoio aos comerciantes e investidores estadunidenses, tanto que abandonaram o protecionismo em prol do livre comércio após o fim da hegemonia britânica.

Mead (2006) aponta como Theodore Roosevelt, Dean Acheson e George H. W. Bush de alguma forma se vincularam a essa escola hamiltoniana.

A escola wilsoniana, vinculada a Woodrow Wilson, postula que os Estados Unidos têm como obrigação moral e prática espalhar seus valores pelo mundo. Os interesses norte-americanos exigem que os outros aceitem seus valores, deixando de lado o foco estrito na agenda econômica. Há duas correntes importantes dentro dessa escola. Por um lado há os wilsonianos radicais, para os quais o país precisa se reformar para se tornar digno dos verdadeiros valores da nação, pois acreditam que as práticas das empresas e multinacionais norte-americanas são um obstáculo à disseminação dos verdadeiros valores do país. Do outro lado, há os wilsonianos autênticos, que acreditam que reformas internas são desnecessárias, e os Estados Unidos podem e devem semear seus valores e práticas. Não teriam problemas com a maneira como os hamiltonianos percebem as práticas financeiras empresariais e financeiras do país, só não as colocariam como prioridade.

De acordo com Meade (2006), os chamados “neoconservadores” se encaixariam dentro dos wilsonianos autênticos. Esse grupo é importante ao nosso estudo, pois a eles é creditado como havendo tido uma respeitável influência durante a administração de George W. Bush, foco do nosso estudo neste trabalho. Sendo assim, cabe a nós fazermos alguns comentários sobre eles aqui, que nos auxiliarão em capítulos posteriores.

De acordo com Carlos Teixeira (2010), o neoconservadorismo enquanto corrente política se estabelece nos anos 1970, mas tem raízes mais profundas. Um dos seus “pais fundadores”, Irving Kristol, já produzia nos anos 1950, e como ele mesmo aponta foi influenciado tanto pelos conservadores britânicos, que eram conscientes de suas ideias e que tinham um espaço de aceitação em sua sociedade, quanto pelo movimento da contracultura, especialmente difundido nos anos 1960 e 1970 nas universidades estadunidenses. Esse movimento questionava os valores norte-americanos, e como aponta Kristol, a reação de uma parcela de intelectuais foi justamente de combatê-los. Assim, de acordo com Teixeira (2010, p. 24), “o neoconservadorismo emerge inicialmente como uma reação dentro do liberalismo ao que era visto como uma corrupção pela esquerda dos valores tradicionais norte-americanos”.

Kristol fundou em 1965 a revista *The Public Interest* cujo foco se restringiu às questões domésticas norte-americanas. A revista nos primeiros anos era considerada “moderadamente liberal”, e boa parte dos participantes eram democratas, e o termo neoconservadorismo nem existia, pois foi nos anos 1970 que o termo tomou a forma e conteúdo que tem hoje. *A priori*, era para ser pejorativo, mas Kristol o aceitou de bom grado;

foi também durante este período que iniciou sua aproximação com o Partido Republicano, que em poucos anos elegeria Ronald Reagan presidente, e de mais relevância para nosso estudo, anos depois, George W. Bush.

Como aponta Teixeira (2010), é na verdade a vitória de Reagan nas eleições de 1980 que coloca o grupo de Kristol definitivamente dentro do Partido Republicano. Em 1985, ele funda a revista *The National Interest* (que foi encerrada em 2005), visando promover uma política externa regada pelo internacionalismo wilsoniano, mas embebida de um pragmatismo não oportunista. Todavia, é digna de menção outra revista que já era relevante entre os neoconservadores nessa época: a *Commentary*, criada em 1945, e sob o comando de Norman Podhoretz a partir dos anos 1960, que tratava especialmente de assuntos relacionados com política externa. Muitos analistas apontam a influência que os neoconservadores tiveram no governo de Reagan de reviver a Guerra Fria, e inclusive como informou a manutenção do auxílio aos grupos insurgentes no Afeganistão durante os anos 1980, enquanto estes lutavam contra o domínio soviético sobre o solo afegão.

Todavia, é necessário cautela nessa análise: ao ser uma mescla de pragmatismo com idealismo, o neoconservadorismo é uma decorrência natural de algumas vertentes, ou para usarmos o termo de Mead (2006), escolas, de política externa norte-americana. Assim, tal como defenderemos adiante, não podemos apontar a primazia de um grupo em determinado governo, mesmo que parte da administração esteja vinculada a essa corrente, pois sempre há outros atores e interesses dentro das extensas burocracias estadunidenses. Além do mais, no que tange ao envolvimento norte-americano com o Afeganistão, este se iniciou no governo de Jimmy Carter, no final dos anos 1970. Ou seja, cientes dessas ressalvas, podemos sim apontar a importância dos neoconservadores, mas sem reificarmos a ação de um grupo tão pequeno de analistas e atores políticos diante da pluralidade norte-americana.

Aponta-se que o final da Guerra Fria, para autores como Kristol (1996, apud TEIXEIRA, 2010, p. 29), enfraqueceu o neoconservadorismo, pois “o que nós realmente precisamos é um inequívoco inimigo ideológico e ameaçador, que mexa com os nossos brios e nos una em oposição. Não é isso que o filme mais bem-sucedido do ano, *Independence Day*, está nos dizendo? Onde estão nossos alienígenas quando mais precisamos deles?”. A partir daqui concordamos com a análise de Luiz Fernando Ayerbe (2006, p. 123), para o qual o neoconservadorismo não é

uma teoria, mas um pragmatismo militante e eficiente a serviço de interesses dominantes. Como toda posição embasada na ideologia, é maleável, adapta-se, recicla-se, atendendo à mutação dos desafios identificados. Seu propósito

principal é a persuasão, o que não significa desdenhar a presença direta nos processos decisórios.

Mesmo diante do ceticismo em manterem-se relevantes durante os anos 1990, os neoconservadores utilizaram-se de seus *think tanks* (centros de pesquisa e formação de especialistas seguidores da agenda política neoconservadora) para atuar ostensivamente durante o período, propondo maneiras de atuação para os governos vigentes. Em 1998, os fundadores do *Project for the New American Century*<sup>30</sup> (PNAC), dentre os quais William Kristol, filho de Irving Kristol, e Robert Kagan, enviaram carta-pública à administração Clinton, sugerindo que Saddam Hussein, por se negar a permitir à inspeção da Organização das Nações Unidas, fosse retirado do poder. Em 2001, após os atentados terroristas, a instituição passou a advogar a retirada de Saddam Hussein do poder, assim como a captura de Osama Bin Laden, propondo retaliações à Autoridade Palestina, ao Irã e à Síria caso não houvesse a cooperação destes no combate ao terrorismo (PNAC, 2001).

É justamente com os atentados terroristas de 11 de setembro que passam a postular o “renascimento” dos neoconservadores, vinculados com a presidência de George W. Bush (TEIXEIRA, 2010). A luta contra o terrorismo deu um novo propósito aos Estados Unidos, que deveriam apoiar completamente os países que lutam contra esse mal, retaliar os que apoiam os movimentos terroristas, e intervir nos países que não tem condições de enfrentar o problema com seus próprios recursos. Assim, “nessa empreitada civilizadora, os neoconservadores reivindicam a construção de Estados como uma das tarefas necessárias à implementação da estratégia de guerra preventiva” (AYERBE, 2006, p. 95). Todavia, como veremos mais a frente, o próprio presidente Bush era cético quanto ao *nation-building* (ou construção de nações), e os motivos para a adoção dessa prática são diferentes das apontadas caso acreditássemos que isso se tratava de uma política pré-concebida em âmbitos neoconservadores.

Retomando as escolas de Mead (2006), a terceira é a jeffersoniana, associada ao nome de Thomas Jefferson. De acordo com esta visão, a imposição de valores não é uma política interessante e os Estados Unidos deveriam se preocupar em atingir os seus objetivos internacionais com os menores riscos possíveis evitando o uso da força. Após o início da Guerra Fria, abandonaram a aversão à política de grande potência para emprestar um apoio

---

<sup>30</sup> O irmão do presidente Bush, Jeb Bush, fazia parte do projeto. Nomes relevantes da administração Bush também foram vinculados ao PNAC, dentre eles: o vice-presidente, Dick Cheney; o Secretário de Defesa no primeiro mandato, Donald Rumsfeld e seu adjunto Paul Wolfowitz; e Zalmay Khalilzad, que ocupou cargos relevantes no governo Bush, e posteriormente às invasões o cargo de embaixador tanto em Cabul quanto em Bagdá.

crítico ao papel do país internacionalmente, mas sem desvincular sua visão de ordem moral única com as necessidades reais da hegemonia norte-americana. São nomes importantes dessa vertente John Quincy Adams, George Kennan, Charles Beard e Gore Vidal.

A quarta e última das escolas mais importantes da história da política externa norte-americana que Mead (2006) aponta é a jacksoniana, referenciando ao presidente Andrew Jackson (presidente de 1829 a 1837). Esta escola representa “uma cultura populista e popular de honra, independência, coragem e orgulho militar profundamente enraizada e com ampla difusão entre o povo estadunidense” (MEAD, 2006, p. 133). São defensores de grandes orçamentos de defesa e manutenção dos objetivos de segurança com essa atividade, ou seja, defesa, o que os afasta da propensão a intervir em outros países e lhes dão um tom cético diante de estratégias de mudança de regime (ARQUILLA, 2006).

Como Mead (2006) aponta e Arquilla (2006) ressalta “é difícil para um presidente aderir fielmente ou consistentemente a uma única das quatro escolas de ideias da política externa dos Estados Unidos elaboradas por Mead. Nem é provavelmente sábio fazê-lo<sup>31</sup>”.

Podemos apontar como na história americana há em determinados períodos traços mais marcantes de uma postura ou outra. Por exemplo, durante a Guerra Fria, a combinação jacksoniana de poder e populismo foi predominante. Todavia, o wilsonianismo sempre manteve uma força baseado nos ideais de liberdade a todos. Contudo, de uma maneira geral, podemos aproximar os presidentes a um ou outro modelo (ARQUILLA, 2006): a) Ronald Reagan – ideologicamente vinculado à escola jacksoniana, mesmo que com características jeffersonianas; b) Bush pai – posicionado próximo à abordagem jacksoniana; c) Bill Clinton – com uma posição centrista, estava em um meio termo de hamiltoniano e wilsoniano, mas no seu segundo mandando, em ações contra Kosovo e Afeganistão, caminhou um pouco para o lado jacksoniano; e, d) George W. Bush – em um ponto intermediário entre jacksoniano e hamiltoniano, ao longo de seu mandato caminhou para wilsoniano.

Diante do acima exposto, é mais prudente analisarmos a política externa dos Estados Unidos cientes da diversidade de ideias que a perpassam e das possibilidades que os presidentes têm de trafegar de uma a outra. Ou seja, a questão democrática e a crença na paz democrática, a defesa do livre comércio, a ideia da superioridade dos esquemas e arranjos políticos norte-americanos diante dos outros já criados no mundo, a necessidade de salvaguardar os interesses nacionais estadunidenses mesmo com o uso das armas, e claro a

---

<sup>31</sup> Do original: “it is hard for a president to adhere faithfully or consistently to any single stand of Mead’s four schools of thought about U.S. foreign policy. It is probably not wise to try to do so, either” (ARQUILLA, 2006, p. 13).

ação do país informada por esses valores, às vezes tidos como contraditórios, reflete muito mais as escolas propostas por Mead (2006) do que a ideia de um grupo só.

Neste sentido, pensamos ser infundado apontar que as decisões do governo Bush estão estreitamente vinculadas ao pensamento dos neoconservadores, uma porque como apontamos, o cerne das ideias desse grupo estão enraizadas na história norte-americana, e segundo, que há outras ideias e valores que colorem a política externa dos Estados Unidos. Essas considerações são importantes para que compreendamos nosso enfoque no capítulo quatro, onde discutiremos a opção pela intervenção direta no Afeganistão pela administração Bush.

No entanto, antes de encerrarmos esse capítulo, façamos uma breve explicação das principais burocracias que compõem o Executivo de Política Externa dos Estados Unidos, bem como dos meios de ação que a potência tem utilizado ao longo das últimas décadas nas suas ações de política externa.

#### **2.4 As Burocracias envolvidas na Política Externa dos Estados Unidos**

Não há nos Estados Unidos nenhuma lei ou regulamentação direcionando como a tomada de decisão deve ser. Como apontado no capítulo anterior, optamos aqui por seguir o que Hill (2003) denomina de Executivo da Política Externa, e elencaremos os principais atores na tomada de decisão. O presidente junto dos seus conselheiros e principais assessores, retomando o que expõe Breuning (2005), faz parte do primeiro nível no estudo da política externa. No entanto, já tecemos comentários suficientes para compreendermos o papel fundamental que o chefe do Executivo nacional representa para a política externa dos Estados Unidos. Sendo assim, não será abordado aqui em específico o papel do presidente, mas trataremos de apontar brevemente as principais características dos departamentos e agências centrais no processo de tomada de decisão, que são chefiadas pelos atores que consideraremos como relevantes na nossa análise da ação em política externa no quarto capítulo.

A análise da terceira dimensão de Carlsnaes (1987; 1992; 2002), a dimensão estrutural, passa pela análise dessas burocracias, que impõem certas restrições e conformam a dimensão da situação, que por sua vez tem relação causal com a dimensão das intenções. Não trataremos de aprofundar, como já dito, o estudo da relação da primeira dimensão com estas últimas, mas para que se possa obter uma compreensão mais abrangente do processo de tomada de decisão em política externa nos Estados Unidos e o papel enraizado em cada figura central desse processo – os indivíduos, ou seja, o(a) Secretário(a) de Estado, o(a) Secretário(a)

de Defesa<sup>32</sup>, o(a) Conselheiro(a) de Segurança Nacional, entre outros – é fundamental que conheçamos como elas operam e o que representam.

Iniciemos então corroborando o que foi dito acima por Mead (2006, p. 71), de que a política externa norte-americana é um caleidoscópio, ao percebermos que:

um secretário de Estado logo descobre que o Departamento de Estado não possui o monopólio, nem mesmo no âmbito do Poder Executivo, da formulação da política externa. Existe também a sombra da discreta burocracia do Conselho de Segurança Nacional – fraco em recursos institucionais, mas poderoso por sua proximidade do presidente – e o mundo mais amplo da rivalidade existente entre os vários departamentos, cada um deles com sua própria política externa.

O Conselho de Segurança Nacional (CSN) se tornou o principal fórum para as questões de política externa e de segurança por ser o fórum no qual o presidente podia se encontrar com seus principais conselheiros e membros do gabinete<sup>33</sup>. Criado em 1947, pelo Ato de Segurança Nacional, foi uma burocracia imposta ao presidente pelo Congresso, e que foi *a priori* pouco utilizado por desconfiança de seus mecanismos. O presidente Truman apoiou a criação de um Departamento de Defesa unificado a partir dos departamentos militares da Guerra e da Marinha, mas o Congresso também queria um aparato dentro do Executivo que assegurasse a coordenação das diversas agências e que aconselhassem o presidente sobre os interesses em segurança nacional. Junto ao CSN, foi também criado o Conselho de Segurança Interna (CSI), que é um conselho complementar ao CSN, e que lida com questões domésticas. Juntos, os membros dos dois conselhos formam o *National Security Staff*.

O Ato de Segurança Nacional de 1947 ainda criou o *National Military Establishment* (NME), encabeçado por um Secretário de Defesa, e que reunia os secretários do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (recém-criado). Em 1949 o ato foi emendado e o NME foi

---

<sup>32</sup> Cargo que ainda não foi ocupado por nenhuma mulher nos Estados Unidos, mas para mantermos a coerência textual apontamos aqui a necessidade de lidarmos com os dois gêneros para nos referirmos à posição central dentro desse Departamento.

<sup>33</sup> Chefiando essa estrutura há o(a) Conselheiro(a) de Segurança Nacional, que é um cargo de confiança do Presidente. Os Conselheiros são importantes, pois podem: a) garantir que todas as áreas que necessitem a atenção do Presidente estejam devidamente clarificadas, com todas as desvantagens e riscos assinalados; b) dar opiniões livres de restrições organizacionais (como ocorre com os Secretários de Defesa e de Estado); c) monitorar as ações dentro dos departamentos executivos em implementar as políticas presidenciais; d) desempenhar um papel crucial durante crises, pela proximidade com o Presidente; e) elaborar novas ideias e iniciativas que darão substrato para os objetivos que os presidentes possam querer buscar; f) ter papel crucial em manter o Presidente informado sobre eventos internacionais e dos desenvolvimentos no Congresso e no Executivo. Ainda tem que lidar com o Congresso e com a mídia, além de manter um ambiente imparcial para que o Staff do CSN trabalhe, longe de pressões (WHITTAKER et al, 2011).

substituído pelo Departamento de Defesa, aumentando dessa forma os poderes do Secretário de Defesa e criando a função de Chefe para presidir o Alto-Comando das Forças Armadas (WHITTAKER et al, 2011).

A característica e percepção dos presidentes do processo de tomada de decisão define em grande parte a forma como ele decide organizar o seu Conselho de Segurança Nacional<sup>34</sup>. A administração Reagan queria uma abordagem colegiada do processo de tomada de decisão e procurou evitar desacordos públicos entre os principais conselheiros sob as opções políticas. O presidente não conseguiu manter a colegialidade entre os grandes departamentos, e conflitos surgiram especialmente entre o Departamento de Estado e o de Defesa. Isso se refletiu no alto número de Conselheiros de Segurança Nacional<sup>35</sup>.

Bill Clinton enfatizou aspectos econômicos como elementos da segurança nacional dos Estados Unidos, e por isso incluiu o Secretário do Tesouro e o Assistente Presidencial para Política Econômica no CSN, bem como criou o Conselho Econômico Nacional (CEN), que tinha outros membros em comum com o CSN. Já George W. Bush, através da NSPD 1 instituiu o CSN como o coordenador dos departamentos executivos e das agências no desenvolvimento e implementação das políticas de segurança nacional. Depois dos atentados de 11 de setembro foram criados o Conselho de Segurança Interna (CSI) e o Departamento de Segurança Interna (DSI) (WHITTAKER et al, 2011).

Ou seja, o CSN tem seguido os desígnios dos presidentes, e os membros estatutários não são requisitados em todas as reuniões. Por exemplo, o Secretário de Energia não estará presente a não ser que questões relacionadas à energia ou desenvolvimento nuclear estejam sendo discutidas (WHITTAKER et al, 2011).

---

<sup>34</sup> São parte dessa estrutura outros dois comitês que se reúnem em níveis decisórios diferentes. O primeiro é o *Principals Committee* (Comitê dos Dirigentes), que tem a mesma composição do CSN, só que sem a participação do Presidente e do Vice (no entanto, o vice-presidente Dick Cheney participava com frequência da reunião nesse comitê). Sua função é garantir que as decisões políticas que cheguem ao presidente sejam baseadas no consenso entre as várias agências e departamentos. Importante para coordenar políticas, em especial quando há diferenças nítidas entre membros da administração, como nos casos do governo Carter, entre o Conselheiro de Segurança Nacional Brzezinski e o Secretário de Estado Vance, e no governo Bush, entre Powell e Rumsfeld. A reunião desse comitê é feita quando necessária, geralmente duas vezes por semana, ou em tempos de crises até mais vezes, como veremos no último capítulo, por ocasião dos atentados de 11 de setembro. O outro comitê importante é o *Deputies Committee* (Comitê dos Assessores), o qual se encontra geralmente uma vez por dia para discutir as recomendações advindas de outras instâncias, deliberar sobre questões em que não houve consenso, e decidir quais assuntos devem ser repassados para o *Principals Committee* (WHITTAKER et al, 2011).

<sup>35</sup> A lista é a seguinte: Richard Allen, William Clark, Robert McFarlane, John Poidexter, Frank Carlucci e Collin Powell.

Outro órgão relevante é o Departamento de Estado, que faz parte da história da própria criação do país, pois desde cedo tiveram que se relacionar com as potências europeias para garantirem sua independência. O primeiro secretário de Estado, sob o governo de George Washington, foi Thomas Jefferson. O secretário de Estado é o quarto na linha de sucessão do presidente.

Kegley e Wittkopf (1996) ressaltam como o Departamento de Estado é o principal agente da ramificação do poder executivo responsável por manejar a política externa dos Estados Unidos. Ele é responsável por operar as embaixadas e consulados, as missões em organizações internacionais, negociar tratados e acordos, fazer recomendações de políticas e tomar as medidas necessárias para implementar as escolhas em todos os aspectos da política externa norte-americana preservando seus interesses. Todavia, não detém o poder de controle da política externa do país, pois muitas agências e departamentos têm também suas visões e questões internacionais, cabendo, por fim, ao presidente, o papel de tomar as decisões finais nestas questões, como expôs o próprio Secretário de Estado da primeira administração de Bush, Colin Powell, em 2003.

Os Oficiais de Serviço Estrangeiro são o corpo de elite da diplomacia profissional. Para Kegley e Wittkopf (1996, p. 382), “o distintivo do Serviço Exterior é reforçado por um sistema de pessoal que é separado dos servidores civis, ao qual a maior parte dos funcionários federais pertence<sup>36</sup>”. Para Whittaker et al (2011, p. 48), o Departamento de Estado tem justamente como uma de suas vantagens nas rodadas de negociação o profundo conhecimento de seus servidores em lidar com governos estrangeiros e com culturas diferentes ao redor do globo. A subcultura do Serviço Externo promove o respeito pela tradição, pelos precedentes e pela conformidade acima de tudo. Isso acaba fomentando, todavia, fatores que coíbem uma maior participação do Departamento de Estado em exercer uma liderança em política externa: 1) a atenção demasiada a normas de conduta dos funcionários de carreira e a acomodação às normas, o que impede ações mais impulsivas; 2) a atitude de alguns Secretários de Estado, que optam por se 'desvincular' do Departamento ao invés de dar-lhe mais vivacidade; e, 3) o Departamento é um emaranhado burocrático, e lhe faltam recursos comparados a outros departamentos.

Sobre a Comunidade de Inteligência, como apontaram Kegley e Wittkopf (1996), é importante *a priori* ressaltarmos que também participam das atividades de inteligência o

---

<sup>36</sup> Do original: "The distinctiveness of Foreign Service is reinforced by a personnel system that is separate from the Civil Service, to which most federal employees belong" (KEGLEY; WITTKOPF, 1996, p. 382).

Departamento de Estado e o Departamento de Defesa, que é o maior componente do sistema de inteligência, consumindo entre dois terços a três quartos do orçamento federal para inteligência. Dentro do Departamento de Justiça, há o “Escritório Federal de Investigação” (*Federal Bureau of Investigation*, FBI da sigla em inglês), que é responsável por operações de contra inteligência. Tem um mandato estritamente doméstico, e assim trabalha conjuntamente com a CIA, que faz contra inteligência no exterior. Todavia, o relacionamento do FBI com a CIA tem sido de conflito. Essa conflitividade foi inclusive apontada como uma das grandes falhas que permitiu os atentados de 11 de setembro<sup>37</sup>.

A Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency*, CIA) foi criada em 1947 também através do Ato de Segurança Nacional, como uma subsidiária do Conselho Nacional de Segurança. Conhecida pelos seus “truques sujos” como o braço dos Estados Unidos nas ações encobertas, as responsabilidades de inteligência da CIA perpassam os serviços clandestinos, como ações encobertas, coleta clandestina de inteligência e contra inteligência.

A CIA teve papel fundamental na fase que denominamos “intervenção indireta” das relações exteriores dos Estados Unidos com o Afeganistão. Como apontaram Kegley e Wittkopf (1996, p. 404), após a eleição de Reagan a CIA foi agraciada com fundos e um papel mais ativo em diversas regiões do mundo. A segunda função que a CIA tem é a de gestão de inteligência.

Outro ator relevante no nosso esquema da política externa norte-americana é, como apontam Kegley e Wittkopf (1996), o Congresso Nacional do país. Tem papel fundamental sobre tratados, guerra e outras questões bélicas, mas como percebemos ao longo da história essa estrutura serviu muito mais para aprofundar o paroquialismo neste órgão e para criar maior confusão no processo de decisão. Mesmo que o seja o cerne da democracia norte-americana, os congressistas são dominados pelos seus próprios interesses e a prática do *lobby* muitas vezes dita quais interesses defenderão. Todavia, serve ainda para um de seus propósitos máximos, que é de ser um peso contra o poder do executivo, e nas ocasiões necessárias, contra o Judiciário.

No que tange ao direito de declarar guerra, que nos é o elemento mais importante para nossa análise, o artigo 1, Seção 8 da Constituição estadunidense aponta que "será da

---

<sup>37</sup> Como apontado pelo Relatório Final da Comissão Nacional que investigou os ataques terroristas contra os Estados Unidos, “no verão de 2001, DCI [Diretor central de Inteligência] Tenet, o Centro de Contra-terrorismo e o Grupo de Segurança e Contra-terrorismo fizeram o máximo para soar o alarme, baseando-se em inteligência que a Al-Qaeda planejava algo grande. (...) Os elementos de campo do FBI não viram aparentemente nenhum atividade terrorista anormal, e a sede não os despertou” (NATIONAL COMMISSION, 2005, p. 359).

competência do Congresso: Declarar guerra". Mas, logo no artigo 2, Seção 2 está declarado que "o Presidente será o chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos" (ESTADOS Unidos, 1787, on-line). De uma maneira geral, esta segunda provisão tem tido mais força. O presidente não necessariamente declara guerra aos outros Estados, mas com seu poder pode enviar tropas, tais como aconteceu com as intervenções militares na Coreia – nos anos 1950 –, no Vietnã, no Panamá, e em outras situações.

A guerra do Vietnã teve impacto nessa questão e em 1973 o Congresso aprovou uma resolução sobre os poderes de guerra, tratando de suas questões constitucionais e legais. Tinha três pontos cruciais: 1) O Presidente deve informar o Congresso se tropas vão ser colocadas em situações onde há risco eminente de hostilidades; 2) as tropas não podem permanecer fora por mais de sessenta dias sem autorização específica do Congresso; e, 3) quando as tropas se envolverem em hostilidades sem declaração de guerra ou autorização do Congresso, este pode solicitar o desengajamento daquelas a partir de uma resolução aprovada nas duas casas (um veto legislativo). Este terceiro dispositivo foi considerado inconstitucional, mas os outros continuam valendo (KEGLEY; WIITKOPF, 1996).

Todavia, de forma geral, os presidentes encontraram meios para suplantar as disposições dessa resolução. Como apontam Kegley e Wittkopf (1996), a crescente necessidade de missões multilaterais autorizadas pelas Nações Unidas no Pós-guerra Fria deram ao Congresso um novo desafio no que tange às suas responsabilidades sobre questões de guerra. Os atentados terroristas de 11 de setembro tiveram impacto semelhante, mas faremos maiores considerações sobre este aspecto no último capítulo do trabalho, pois ainda nos falta estudar os meios de ação e os instrumentos da influência global dos Estados Unidos.

## **2.5 Os meios de ação e os instrumentos da influência global dos Estados Unidos**

Os Estados Unidos têm se utilizado de intervenção militar desde o início de sua história, mas como exemplos de casos recentes podemos citar a Coreia (1950), o Líbano (1958), o Vietnã (nos anos 1960 e 1970), a República Dominicana (1965), Granada, (1983), o Panamá (1989), o Iraque (1991) e o Haiti (1994).

Outra forma de ação tem sido as sanções, que ocupam um meio-termo entre ações diplomáticas e ações militares coercivas ou intervenção direta. Essas sanções são criticadas, pois a relação entre pressão econômica e mudança política ou comportamento militar é raramente direta, o que torna difícil avaliar a efetividade das sanções. Cuba é um caso onde as sanções econômicas falharam. Este caso mostra ainda que sanções podem falhar porque nem

todos os Estados se comprometem a elas, mesmo quando impostas pelas Nações Unidas (como no Iraque no início dos anos 1990). As sanções atingem principalmente a população civil, mas continuaram sendo utilizadas como um meio de demonstrar para o público a resolução em agir, mas sem recorrer à guerra. Na verdade, o grande clamor do PNAC (1998), acima citado, era que sanções não eram suficientes para barrar o ímpeto maligno de Saddam Hussein. O debate das sanções continua recente, e os casos de Coreia do Norte e do Irã servem para reavivar o debate.

As ações secretas visam produzir resultados na política de outro país sem os Estados Unidos se mostrarem diretamente envolvidos, ou servem também quando não há outros meios de se iniciar o contato. Esse tipo de ação tenta influenciar os eventos diretamente, e as operações no Afeganistão e na Nicarágua revelam o quão incisiva se tornou a ação da CIA, sem nem mesmo se preocuparem em manter o apoio dos Estados Unidos secreto. Na verdade, nas relações entre Cabul e Washington, este tem sido um dos elementos centrais.

A ajuda econômica pode ser entendida de duas formas: do ponto de vista realista, a ajuda externa é um instrumento de política que anima os interesses de política externa do doador. Para os idealistas, preocupações humanitárias são mais importantes que considerações geoestratégicas (mas não as negam). Na prática, os programas de ajuda externa dos Estados Unidos são um misto das duas motivações. Essa ajuda econômica, no entanto, tem um nítido matiz de promoção de um estilo de vida e fomento de instituições econômicas aos moldes do auxiliador (KEGLEY; WITTKOPF, 1996). O Afeganistão é importante caso nesse sentido, em que se digladiavam as superpotências, e outras potências. Para Mohmand (2007, p. 108), “cada um dos países envolvidos, especialmente os Estados Unidos, a União Soviética, e a Alemanha Ocidental, tentaram exercer pressão sobre as lideranças afegãs para influenciar a orientação política do desenvolvimento econômico e da modernização no Afeganistão<sup>38</sup>”.

Diante desse cenário podemos refletir sobre os meios de ação das potências, em especial dos Estados Unidos, no início do século XXI. Como apontou Joseph Nye (2002), há dois mecanismos pelos quais os Estados podem atingir seus objetivos em política externa: o *soft power* (poder brando) ou o *hard power* (poder bruto).

Os Estados Unidos têm influência na moeda, língua, modo de vida, no setor militar e em outras esferas da vida política internacional que fascinam aliados e não-aliados (NYE, 2002). Sendo assim, a cultura, a história, as ideias, os ideais e os valores que embebem a

---

<sup>38</sup> Do original: “Each of the involved countries, especially the United States, the Soviet Union, and West Germany, tried to exert pressure on the Afghan leadership to influence the political orientation of economic development and modernization of Afghanistan” (MOHMAND, 2007, p. 108).

política externa norte-americana são também instrumentos de poder. A cultura é poder no momento em que duas incompletudes culturais se encontram, e uma é mais habilidosa em conquistar a outra. Ser poderosa não é necessariamente ser superior, mas pressupõe sapiência, que em política externa seria, na linha do pensamento de Nye (2002), o uso do *soft power*. Em contraposição a esta forma de poder, poderíamos apontar o uso da força e da economia como instrumento de força, através de intervenções e ocupações, que de maneira simplificada chamaríamos de *hard power*. Se o poder brando coopta ao invés de coagir, o poder bruto é apoiado tanto em induções quanto em ameaças.

A questão da mudança de regime, e em específico a promoção da democracia, por meios pacíficos é um exemplo nítido do poder brando. Ela sempre assumiu na política externa dos Estados Unidos um papel importante, e sempre esteve presente nos discursos presidenciais, em especial daqueles incluídos no escopo da escola wilsoniana. Para Joseph Nye (2002, p. 248), “antes da década de 1980, os Estados Unidos não se empenharam no incentivo à democracia em bases muito amplas, mas, a partir dos governos Reagan e Clinton, esse estímulo passou a ser um instrumento político deliberado”.

É claro que durante o governo Clinton, estes anseios ficaram claros tanto nos discursos oficiais do presidente e de seus Secretários de Estado, quanto na atuação internacional. E mesmo que após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o terrorismo tenha ressurgido como uma nova ameaça e a questão da segurança tenha voltado a ocupar um dos lugares de destaque na agenda norte-americana, a democracia passa a ser vista e usada como um “remédio”, ou ainda, como considerado por Colin Powell, uma solução para os países que fomentam o terrorismo.

Todavia, o que se examina é como a promoção democrática se vinculou cada vez mais aos imperativos bélicos, questionando a validade do que se passa a chamar “exportação da democracia<sup>39</sup>”. De qualquer maneira, os ideais e os valores se mostram fundamentais como objetivos de política externa dos Estados Unidos em si mesmos e também como formas de maquilar outros objetivos. Apesar de parcialmente desconexa e incoerente, essa prática está inserida na miríade de formas como os Estados Unidos têm agido internacional, tanto com o objetivo de ampliar quanto de concretizar seu poder no mundo. Além do mais, como o intervencionismo é uma característica histórica da ação externa do país, era de se esperar que

---

<sup>39</sup> Para Castro Santos (2001), a exportação da democracia tem se dado de diversas maneiras nos últimas décadas e mecanismos institucionais se fortaleceram após o fim da Guerra Fria para auxiliar neste alvitre: “A exportação da democracia tem sido exercida de várias maneiras: por meio da política externa americana, com destaque para a política de ajuda, de radiodifusão, de programas internacionais de intercâmbio de estudantes e de acadêmicos; por meio da atuação da ONU, da OEA, de organizações não-governamentais, do *National Endowment for Democracy*; por meio de intervenções militares e da condicionalidade política” (SANTOS, 2001, on-line).

intenção e disposição se vinculassem nesses aspectos, formando um arranjo estritamente norte-americano, e que foi aplicado ao Afeganistão.

O que não se pode é reificar uma forma ou outra de ação, pois o interesse nacional não segue essa lógica. Está interessado na manutenção da segurança nacional, e no caso da potência hegemônica, está diretamente vinculado a arranjos em outros países e regiões. É justamente isso que passaremos a ver no próximo capítulo, em que estudaremos além de um breve histórico do Afeganistão, as duas fases iniciais da história da política externa dos Estados Unidos com o país considerado: a intervenção indireta (do final dos anos 1970 ao final dos anos 1980) e o desengajamento seletivo (do início dos anos 1990 ao início dos anos 2000).

### **CAPÍTULO 3 – ESBOÇANDO UM ESTADO: O AFGANISTÃO AO LONGO DOS SÉCULOS E A INTERFERÊNCIA ESTADUNIDENSE**

Com o objetivo de compreendermos melhor o porquê do envolvimento estadunidense com o Afeganistão a partir do final da década de 1970, optamos neste capítulo por repassar brevemente aspectos gerais da história afegã, ressaltando desde a formação do Império Durrani no século XVIII até o momento em que os Talibãs tomaram o poder e controlaram boa parte do território do país. A análise a ser desenvolvida neste capítulo será multifatorial e servirá para nos auxiliar a explicar o comportamento do governo Bush após os atentados de 11 de setembro, inclusive no que tange à postura de gradativamente engajar-se solidamente no país. Assim, propomos esta apreciação como um interposto necessário para uma compreensão mais profunda dos eventos que circundam os atentados de 2001, vinculando-nos aqui mais uma vez à ideia de Walter Carlsnaes (1987; 1992; 2002) de que as ações de política externa seguem um fluxo cíclico, resvalando-se em decisões do passado.

No que tange ao papel dos Estados Unidos, uma especial atenção será dada ao período da invasão soviética, desencadeada em 1979, como já dito. Os presidentes Jimmy Carter e Ronald Reagan concordaram em apoiar financeiramente os grupos de resistência à União Soviética, minando o poder e a disposição daquela, tal como ela havia feito com os Estados Unidos no Vietnã. Estamos falando aqui da fase da intervenção indireta, que como veremos, trata-se quase que exclusivamente do não envio de tropas militares norte-americanas, pois adidos militares e até Congressistas com frequência iam ao Paquistão para terem uma visão mais próxima do que se passava no país vizinho. Considerações gerais, mas importantes, quanto ao pensamento dos presidentes e de seus principais assessores quanto à questão afegã serão feitos.

Nos anos 1990, como ficará nítido, houve a fase do desengajamento seletivo, em que, após anos de guerra civil, os Talibãs conseguiram se consolidar no poder com o apoio financeiro e militar das forças de Osama Bin Laden.

A divisão do capítulo seguirá, assim, a seguinte proposta: primeiro, trataremos da formação do Afeganistão enquanto Estado de 1747 até o golpe comunista de 1978; segundo, lidaremos com as questões dos principais grupos políticos surgidos no Afeganistão durante a segunda metade do século XX e que tiveram influência na luta contra a União Soviética; na terceira parte, trataremos dos governos comunistas antes e durante a invasão soviética, encerrada em 1989. Uma quarta e importante parte deste capítulo é a que lidará com o desempenho estadunidense nesta luta antissoviética, que tomou seus primeiros tons no

governo de Jimmy Carter, mas que recrudesciu durante a administração de Ronald Reagan. Por fim, a guerra civil que se estendeu do fim da invasão soviética à chegada ao poder dos Talibãs e suas consequências serão objeto de análise da quinta parte deste capítulo.

### **3.1 Um Estado em construção: o Afeganistão de 1747 a 1978**

Apesar da pretensa ousadia desta seção, de lidar com um período de tempo tão extenso, optamos aqui por ressaltar os principais acontecimentos, somando à análise os elementos das etnias, geografia e outros fatores que fizeram do Afeganistão o que ele era no momento do golpe comunista de 1978. Alguns elementos a serem ressaltados contribuíram para várias falhas das políticas comunistas, para o fracasso do período pós-invasão soviética e para a continuação de erros subsequentes, como foi a formação de um governo demasiadamente centralizado após a invasão norte-americana.

O Afeganistão como o conhecemos hoje é um país sem saída para o mar, situado na Ásia Central. Em virtude de seu terreno montanhoso e de suas condições climáticas extremas, conserva-se relativamente isolado e determinadas regiões são pouco acessíveis ao próprio governo nacional. Possui afinidades religiosas, etno-linguísticas e geográficas com a maior parte dos países contíguos (faz fronteira com o Paquistão ao sul e a leste, com o Irã a oeste, com o Turcomenistão, Uzbequistão e Tadjiquistão ao norte e há uma pequena faixa de fronteira com a China, a nordeste do país) (BAPTISTA, 2006, on-line).

De acordo com Baptista (2006, on-line), os grupos étnicos mais proeminentes do Afeganistão são: os Pashtun (entre 45% e 51% da população); os Tadjiques (25-30% da população), os Uzbeques (7-10% da população); os Turcomenos (menos de 2% da população); e, por fim, de grande importância também, os Hazaras (muçulmanos xiitas, que representam cerca de 10 a 15% da população), que “ocupam o centro do país e acentuam a complexidade do quadro afegão, quer pelas suas características físicas quer pelo facto de serem uma minoria xiita num país majoritariamente sunita, tendo sido, por isso marginalizados política e economicamente ao longo da história” (BAPTISTA, 2006, on-line). Esses dados podem ser contestados por Nabi Misdaq (2006, p. 7-8), que recorre a outra fonte para apontar os principais grupos étnicos do país: de acordo com os dados do autor, os pashtun correspondem a 62,7% da população enquanto que os Tadjiques a 12,38%. O dari persa, uma língua que demonstra a influência persa na região, é a falada por cerca de 33% da população, incluindo alguns membros da etnia pashtun, enquanto que o pashto, língua

características das regiões onde os Pashtun são maioria, é falada por cerca de 55% da população nacional (MISDAQ, 2006, p. 8)<sup>40</sup>.

Além desse mosaico étnico que representa a região,

a combinação de uma topografia áspera e rugosa, montanhas altas e extremas condições climáticas, em simultâneo com o seu fraco desenvolvimento econômico, serve não somente para isolar o país internacionalmente, mas também para tornar o seu povo inacessível para esforços de governação e controlo centralizado (MEDLER, 2005 apud BAPTISTA, 2006).

Assim, a questão geográfica também estabeleceu desde os primórdios do Afeganistão moderno limites para o contato entre os povos. O confinamento à própria localidade fortaleceu os laços tribais e o compromisso para com a terra e a região, o que dificultou (e tem dificultado) qualquer tentativa de formação de um governo nacional forte e com limites superiores aos dos grupos locais (MISDAQ, 2006).

A história do Afeganistão é marcada por conquistas estrangeiras, sendo que ao longo dos séculos a região onde hoje é o país foi um ponto único de contato entre as civilizações indo-europeias. Desde tempos remotos, a região foi invadida por povos arianos (indo-iranianos), pelos Impérios Medo e Persa, por Alexandre, o Grande, por árabes, turcos e mongóis.

No começo do século XVIII, a região estava dividida entre dois impérios: a oeste os Saváfidas, dominando desde a antiga Pérsia até a cidade de Kandahar no leste afegão; a leste estava o Império Mogol que dominava outra porção do território afegão atual. Importante notar, que o que se refere na bibliografia como “afegão” é na verdade uma referência ao povo Pashtun. “Afegão” é o termo persa usado para se referir aos povos desta etnia acima destacada (MISDAQ, 2006). Os Pashtun, atualmente não se restringem somente ao Afeganistão, pois em uma manobra do período imperial, a Grã-Bretanha os dividiu e a outra porção territorial onde hoje majoritariamente habitam esse povo é a Província da Fronteira Noroeste e o Território Federal das Áreas Tribais, ambas em solo paquistanês.

É entre os Pashtun que o movimento pela formação de uma organização política independente se iniciou, e assim se justifica o estudo a partir desta ótica para Misdaq (2006), pois foi aos poucos que as outras etnias foram sendo incorporadas na formação de um Estado multiétnico. Importante notar que isso no século XVIII era perfeitamente tido como normal,

---

<sup>40</sup> É importante ressaltarmos que Misdaq é afegão pashtun, e como ele próprio aponta, sua análise pode ser um pouco enviesada. Longe de representar um problema para nossa análise, pois o trabalho deste autor consegue elencar uma gama rica de fontes, e há poucas divergências sobre fatos importantes analisados, isso demonstra o quão enraizadas são as identidades étnicas no Afeganistão, e já nos dá pistas do que discutiremos logo adiante sobre identificação étnica e o estado de desagregação do país.

quando um povo se tornava forte e passava a dominar outros através de impérios e formações hegemônicas.

A luta contra a Pérsia se iniciou em 1709, liderada por Amir Khan, conhecido como Mir Wais. Conseguida a libertação de Kandahar, uma sucessão de emires controlou um império que se estendeu até a dominação da antiga controladora da região, a Pérsia. No ano de 1747, Nader Shah<sup>41</sup> foi morto e deixou um vácuo de poder, que Ahmad Shah, da tribo dos Durrani (também chamada de Abdali), através de uma *Loya Jirga*, substituiu ao conseguir para si o título de rei e iniciou seu próprio império. Esse ano, através da ascensão ao trono de Ahmad Shah Durrani, é considerado o marco da formação do Estado afegão moderno. As regiões mais ao norte foram sendo conquistadas aos poucos, inclusive onde se localiza Cabul, a atual capital, e outras áreas que se estendiam em direção à atual Índia (MISDAQ, 2006).

O povo pashtun, longe de ser um grupo coeso, lutava com frequência entre si com base nas linhagens tribais. Assim, através de *Loya Jirga* os reis buscaram sua permissão para governar, através de manobras e manipulação das vontades, muitas vezes divergentes entre as várias tribos. Esse tipo de assembleia é típica dos pashtun, e formam um dos pilares sociais desta etnia. Buscam-se através dela a coesão e estabilidade. É importante notar, que em dezembro de 2001, para validar a derrubada dos Talibãs, foi realizada em Bonn, na Alemanha, uma *Loya Jirga* com notáveis afegãos, assembleia através da qual inclusive se convencionou empossar Hamid Karzai, o atual presidente, como membro do governo de transição.

Após a morte de Ahmad Shad Durrani em 1773, o poder passou de mãos em mãos e o antigo Império Durrani perdeu gradativamente boa parte de seu território. As manobras entre as tribos dificultavam a formação de um poder central forte, formando um Estado segmentário, em que principalmente nas regiões Pashtun, o governo central tinha pouco poder (MISDAQ, 2006).

Do final do Império Durrani, que não durou muito após a morte de Ahmad Shah, até a primeira guerra Anglo-Afegã, podemos dizer que não existiu necessariamente uma estrutura política única no que chamamos hoje de Afeganistão. Como aponta Hopkins (2008), o “Afeganistão” estava em processo de formação na época. Como a política inglesa de integrar os afegãos à sua ordem imperial não deu certo, praticou-se então a contenção, isolando e excluindo o caótico Afeganistão para além do Passo de Khyber, na fronteira com o atual Paquistão.

---

<sup>41</sup> Rei da Pérsia no período.

Foi durante o reinado de Dost Mohammad Khan (1826-39) que foi travada a Primeira Guerra Anglo-Afegã, incitada pelas disputas de poder internas e pela ganância inglesa de dominar cada vez mais porções do subcontinente asiático, em contraposição ao avanço russo para o Oceano Índico. Uma segunda guerra entre os afegãos e os ingleses ocorreria entre 1879 a 1881, impulsionada por uma vitória inicial das forças afegãs.

Como aponta Hopkins (2008), os britânicos, bem como os russos, exigiram que os afegãos agissem como um Estado nos moldes europeus, pressionando suas fronteiras e esperando uma liderança formal para relações externas. Todavia, relegado ao status de um “Estado para-colonial”, um Estado criado, mas não ocupado por uma ordem colonial, não havia meios de se desenvolverem com certa agilidade instituições estatais minimamente funcionais. A força do Estado foi assim se restringindo somente às cidades, pontos de passagem e encontro das caravanas de comércio, e onde os reis conseguiam coletar taxas para se conservarem no poder. O grande interior do território ficou fora de efetivo controle.

Ainda no final do século XIX, os ingleses tentaram dominar a região, mas diante da impossibilidade de implementação de um sistema centralizado de governo, aceitaram o pleito de Abdur Rahman para tomar o poder em Cabul, com esperanças de que este dominasse o interior do país, em revolta. Abdur Rahman governou de 1880 a 1901, e ciente dos interesses russos (morou na Rússia por doze anos antes de assumir o poder) e ingleses, tentou manejar a independência do Afeganistão, mesmo tendo reconhecido que as decisões referentes à política externa afegã estavam em mãos inglesas através do Tratado de Gandomak, de 1876.

Para Misdaq (2006), mesmo diante de toda pluralidade étnica, o rei Abdur Rahman pode ser considerado o fundador de um incipiente “Estado-nação” afegão, pois ele foi o primeiro, a partir da aceitação do caráter fragmentário da sociedade, que conseguiu impor leis e regulamentações a todo o país. Tentou encorajar a assimilação cultural entre os grupos que viviam próximos e através de políticas determinadas buscou “modernizar” o Afeganistão, criando infraestruturas para o desenvolvimento econômico. Foi durante o seu governo também que foi estabelecida a Linha Durand, que dividiu o povo Pashtun.

O traçado da fronteira entre o Afeganistão e a Índia britânica foi firmado em novembro de 1893, e ficou conhecido como Linha Durand justamente em referência ao Secretário de Assuntos Exteriores do Governo da Índia, Sir Henry Mortimer Durand, encarregado de estudar a região e propor a linha fronteira. Dentro do “Grande Jogo”, como ficaram conhecido os enfrentamentos indiretos entre a Inglaterra e a Rússia na região durante o século XIX e início do século XX. A Rússia também tinha seus interesses em solo afegão e avançou até o oásis de Pandjeh, cidade ao sul do atual Turcomenistão, em 1885. Com a

confiança nos russos abalada, mas com os ingleses ao sul pressionando não restaram muitas opções a Abdul Rahman que não aceitar as fronteiras a ele impostas. O Afeganistão se tornaria um “Estado-tampão”, evitando que a potência marítima – a Inglaterra – se enfrentasse diretamente com a potência terrestre – a Rússia (MISDAQ, 2006).

Ou seja, o Afeganistão a partir da expansão dos dois grandes impérios do século XIX – Inglaterra e Rússia – se viu cada vez mais pressionado política e territorialmente. Ciente da insuficiência da sua máquina governamental, os reis tentavam criar coerência e coesão para aquele emaranhado de tribos e culturas diferentes, pressionados de fora para que se encaixassem nos moldes de uma organização política que não lhes era devidamente conhecida, muito menos apropriada. Podemos apontar como uma das consequências desta manobra a cada vez maior alienação entre as estruturas governamentais da população, que se reflete até a contemporaneidade e que criou um desconforto, por parte das tribos, da imposição de uma autoridade a qual muitas vezes não reconhecem plenamente.

Após a morte do “Emir de Ferro”, como Abdur Rahman ficou conhecido (morreu, em contraste a quase todos os outros reis afegãos, em sua cama, devido a causas naturais), seu filho – Habibullah Khan – herdou o poder. Continuou o movimento de seu pai na direção da “modernização” do país, e abriu a primeira escola de ensino médio afegã (no estilo dos liceus franceses), pavimentou rodovias, e deu anistia a dissidentes que haviam sido perseguidos por seu pai. Faleceu em 1919, e o controle do Afeganistão foi então passado para seu filho, Amanullah Khan. Este radicalizou as reformas que os seus antecessores haviam iniciado (MISDAQ, 2006).

Um dos primeiros passos de seu governo foi anular o controle britânico sobre a política externa afegã através de uma breve guerra (a Terceira Guerra Anglo-Afegã), obtendo o total reconhecimento da independência do país em 1919:

A primeira acção após a independência foi o reconhecimento do governo que surgiu da Revolução Russa, tendo sido enviadas missões igualmente à Europa e aos EUA para o estabelecimento de relações diplomáticas. Terminaram assim as pretensões britânicas de colonizar o Afeganistão, tornando-se este facto uma importante fonte de orgulho afegão na invencibilidade do país (MARSDEN, 2002, apud BAPTISTA, 2006, on-line).

Amanullah Khan reformou a família real, dissolvendo o poder das tribos que a sustentava. Uma das maiores dificuldades do rei foi implantar a educação conjunta de meninos e meninas e a remoção do véu das mulheres e a adoção de roupas ocidentais. A formação de um exército profissional também estava a passos largos, mas não suficientes como alertou Mustafá Kemal da Turquia, para apoiar as reformas de Amanullah Khan

(MISDAQ, 2006). Em 1923, o rei através de uma *Loya Jirga* passou a primeira constituição do Afeganistão, que estabelecia restrições ao poder de líderes religiosos. Amanullah Khan (1923-1929) tentou “europeizar” o país (Marsden, 2002 *apud* Baptista, 2006), não obtendo sucesso e cativando a oposição de diversas tribos conservadoras.

Para uma sociedade conservadora, acostumada a costumes (mas não a regras, como enfatiza o autor do romance “O Caçador de Pipas”, Khaled Hosseini, 2005), as reformas de Amanullah Khan foram longe demais. Quando viajou em missão política em um momento político interno delicado (dezembro de 1929), acabou enfrentando revoltas ferrenhas. Um dos opositores era Bachai Saqaw, que tomou Cabul em janeiro de 1929.

O General Nader Khan conseguiu contornar a situação e em uma *Loya Jirga* em outubro de 1929 foi escolhido para ser o novo rei do país. Amanullah ainda reclamou o trono por um tempo, mas outra *Loya Jirga* em 1930 confirmou o apontamento de Nader Khan, que ficou no poder até 1933. As primeiras medidas do novo rei foram contrárias à do antecessor, dando novamente poder aos elementos religiosos e conservadores da sociedade afegã. Assassinado em 1933, o trono passou para seu filho, Mohamed Zaher, apoiado por seu tio Shah Mahmud. Zaher Shah ficaria no trono de 1933 até 1973 (MISDAQ, 2006).

Da independência em 19 de agosto de 1919 até 1934 o Afeganistão tentou ser reconhecido pelos Estados Unidos, mas sempre lhe foi negado tal reconhecimento. Em 1921, o rei Amanullah enviou uma missão diplomática para a União Soviética, a Europa e aos Estados Unidos em busca do reconhecimento e somente neste último teve problemas. A II Guerra Mundial, contudo, forçou uma mudança na posição dos Estados Unidos. O Afeganistão poderia servir como uma rota alternativa para auxiliar a União Soviética e a China em caso do avanço da Alemanha e do Japão sobre o território desses países. Neste período, todavia, o Afeganistão ainda era vista como um problema da esfera de influência da Grã-Bretanha. Somente as guerras da Coreia e a crise do petróleo iraniana de 1951 mostraram que a Guerra Fria, iniciada após a guerra mundial, não seria jogada estritamente na Europa. A política de Eisenhower de *frontier and rollback* significava que era preciso cercar a União Soviética de Estados aliados aos Estados Unidos. Os afegãos, contudo, na opinião do Secretário de Estado John Foster Dulles já eram anti-soviéticos o suficiente para terem que se preocupar com eles (MOHMAND, 2007).

O entendimento do Secretário Dulles demonstrava, contudo, um desconhecimento da região. Os afegãos eram, e ainda se consideram, como um povo forte e independente, e souberam muito bem conciliar os seus interesses por muito tempo com os russos e britânicos, e depois soviéticos e estadunidenses. De fato, o país tentou colher os frutos da sua posição

geoestratégica, que já lhe havia causado demasiadas perdas territoriais durante o período do “Grande Jogo”. O reflexo direto desta postura dos Estados Unidos no início dos anos 1950 foi a aproximação de Zaher Shah cada vez mais aos soviéticos (MOHMAND, 2007).

O principal primeiro-ministro de Zaher Shah foi seu primo e cunhado Mohamed Daoud, de 1953 a 1963 (os outros dois primeiros foram seus tios Hashem Khan, de 1933 a 1946, e Shah Mahmud, de 1946 a 1953). Daoud foi retirado de seu cargo após ter inflamado os sentimentos pró-Pashtunista (como seria conhecido o movimento que clamava pela união das regiões habitadas pelos Pashtun separados pela Linha Durand). Isso ocasionou problemas com o vizinho Paquistão, do qual o Afeganistão precisava (e ainda precisa) para a passagem da maior parte dos bens que importa e que exporta<sup>42</sup>.

Após a saída de Daoud do cargo de primeiro-ministro, Zaher Shah foi encorajado a tomar as rédeas do Afeganistão e iniciou efetivamente o seu governo e em 1963 resolveu passar uma constituição transformando o país em uma Monarquia Constitucional. Por isso, a década entre 1963 e 1973 seria chamada de “Década da Constituição”. Deveras inovadora, esta constituição restringiu o conceito da família real para o rei e seus descendentes diretos, permitiu a formação de partidos políticos (apesar de o rei nunca os ter regulamentado), permitiu a formação de um Parlamento cujas sessões eram transmitidas pelo rádio (a televisão ainda não havia chegado ao Afeganistão), liberdade de expressão e de viagens ao exterior, além de toda uma gama de liberdades referentes ao papel das mulheres e de grupos minoritários. Todavia, como aponta Misdag (2006), este experimento democrático abriu a “Caixa de Pandora” de Partidos políticos e movimentos. Trouxe à tona inclusive as mágoas e amarguras das divisões étnicas, linguísticas e religiosas que marcavam o país.

As divisões profundas trazidas à tona pela “Década da Constituição” auxiliaram a tomada do poder por Daoud Khan em 17 de julho de 1973, enquanto o rei estava na Itália. Mesmo quando fora do governo, Daoud não parou suas atividades políticas, e um de seus primeiros anúncios após tomar o poder foi anunciar que o país a partir daquele momento era uma República. Apesar de não ser comunista, o presidente manteve relativamente bons laços com uma facção do “Partido Popular Democrático do Afeganistão” (PPDA).

Os soviéticos foram os primeiros a reconhecer o novo regime, tanto pelo descontentamento com o rei Zaher que tentou nos últimos meses de governo amenizar a influência soviética, tanto pelo fato de que para eles era essencial manter o Afeganistão em

---

<sup>42</sup> Com a criação do Paquistão em 1947 a partir do desmembramento da Índia Britânica em dois Estados, muitos afegãos clamaram que as terras habitadas por Pashtuns pertenciam ao Estado deles e que não poderiam passar para um terceiro Estado. Daoud defendia esse ponto de vista, e por isso criou atritos com o governo em Islamabad.

sua esfera de poder, tendo em vista que já tinha na sua fronteira sul três Estados muçulmanos não-aliados (Turquia, Irã e Paquistão).

O governo de Daoud foi o início da destruição do Estado afegão, depois de sucessivas e delicadas operações para tentar manter certa coesão entre povos tão diferentes, mas que passaram a se chamar “afegãos”, sem que isso implicasse uma referência direta aos Pashtun. Golpes, assassinatos, o recrudescimento das rivalidades internas e internacionais (especialmente contra o Paquistão, que passou a apoiar opositores do governo de Daoud) levaram ao fim de uma era de tentativas sucessivas de impor uma ordem centralizada sobre as várias partes do país. Se a governabilidade no país já era seriamente afetada pelas diferenças étnicas e sociais, a revolução comunista e a subsequente invasão soviética engendrando uma guerra indireta entre Estados Unidos e União Soviética no Afeganistão só fizeram piorar a situação, já delicada, do país.

### 3.2 O comunismo e a invasão soviética

Em abril de 1978 aconteceu a Revolução de *Saur* (abril, em pastho), quando os comunistas tomaram o poder, encabeçados por Nur Mohamad Taraki. Antes, contudo, de analisarmos a revolução e suas consequências, estudemos brevemente os grupos comunistas que se conformaram no Afeganistão nos anos 1960 e 1970, para que tenhamos mais fundamentos para entendermos o período e as ações políticas adotadas a partir dele.

As raízes desses movimentos podem ser buscadas em períodos prévios, na *Jawanon-e-Afghan* (Juventude Afegã), dos anos 1920 e no *Wish Zalmyan* (Juventude Desperta), criado em 1947, e do qual fizeram parte Nur Mohamad Taraki e Babrak Karmal<sup>43</sup>. O Partido Popular Democrático do Afeganistão (PPDA) foi fundado em 1965, e já nasceu cindido. A divisão entre *Khalq* (Massas) e *Parcham* (Bandeira), consolidada em 1967, foi baseada em diferenças profundas entre os diretores de cada facção e em especial de seus membros. Os principais líderes desses partidos se lançaram em disputas pessoais nos anos 1970, e Taraki, quando presidente, tomou como medida o envio para cargos em embaixadas os líderes da facção *Parcham*. Isso desagradou os soviéticos e pode ser apontado como um dos motivos para o apoio fraco a seu governo e inclusive para sua queda. A tabela abaixo elaborada por Misdag (2006; tradução livre; com adaptações) aponta as principais diferenças entre as duas facções:

---

<sup>43</sup> Sucedeu Taraki na presidência do país.

**TABELA 1 – Orientação política dos *Khalq* e *Parcham***

<i>Khalq</i> (Massas)	<i>Parcham</i> (Bandeira)
Líderes: Taraki (1978-79) Amin (1979)	Líderes: Karmal (1980-86) Najibullah (1986-92)
Majoritariamente Pashtun, maioria dos membros do PPDA. Na sua maior parte os membros eram intelectuais urbanos, camponeses e agricultores, tradicionalistas. Mais radicais e puritanos, pró-Moscou e anti- <i>establishment</i> . Nacionalistas afegãos, retirados do poder pelos soviéticos em dezembro de 1979.	Majoritariamente não-Pashtun, formando uma minoria dos membros do PPDA. Na sua maior parte os membros eram servidores civis urbanos, líderes militares, educados em Dari. Mais moderado, pró-Moscou, aceitou as reformas monárquicas quando foram apresentadas por Zahir Shah. Comprometidos com o comunismo foram instalados no poder pelos soviéticos em janeiro de 1980.

Fonte: Misdaq (2006; tradução livre; com adaptações)

Outros partidos que tinham uma conotação comunista eram os pró-China *Shola Jawed* (Chama Eterna), comandado por Abdur Rahman Mahmudi, e o *Setam-i-Meli* (Opressão Nacional), comandado por Taher Badakhshi (MISDAQ, 2006). Como estes não tiveram muito destaque durante o período de resistência à invasão soviética, somente mencioná-los é necessário.

Em 1978, como já apontado, Mohamad Taraki tomou o poder e proclamou a República Democrática do Afeganistão. Taraki era da facção *Khalq* do PPDA e muito próximo de Hafizullah Amin (um líder comunista importante neste período, pró-Pashtunistão e comprometido com certo nacionalismo afegão, apesar de reconhecer a necessidade do apoio soviético para o desenvolvimento do país) no começo da revolução. Contudo, como aponta Misdaq (2006), os comunistas no poder foram mais perigosos uns para com os outros do que a ameaça que lhes traziam os inimigos diretos e declarados. Pouco tempo depois do golpe que levou à revolução comunista vitoriosa, Taraki e Amin começaram a divergir sobre pontos cruciais, e planos para assassinar Amin começaram a ser delineados. Todavia, fracassaram e Taraki perdeu o poder, e logo depois a vida, e Amin se tornou presidente por um curto período, de setembro a dezembro de 1979.

Os russos, desde a revolução de *Saur*, passaram a ter grande controle da política interna afegã. Inúmeros infiltrados do Comitê de Segurança do Estado (KGB, da sigla em russo) repassavam os passos e medidas tanto de Taraki quanto de Amin ao governo central em Moscou. Nos meses que se antecederam à invasão soviética, tropas já estavam sendo mobilizadas para a fronteira norte do Afeganistão e militares envolvidos com a ação (disfarçados de turistas) visitavam as principais cidades do país, chegando em números cada

vez maiores a Cabul. Dias antes da invasão, Amin ainda acreditava que o envio de militares soviéticos objetivava a proteção afegã no caso de um ataque estadunidense contra o Irã.

No final de 1979 a revolução iraniana já havia acontecido. Os russos cientes da situação e da real possibilidade de uma retaliação norte-americana contra o Irã se aproveitaram da ocasião para retirar os *Khalq* do poder e colocar os *Parcham*, seus aliados de longa data no governo afegão. O presidente Amin estava tão confiante de que as tropas soviéticas eram um auxílio, que aceitou se retirar do palácio presidencial no centro de Cabul, e se transferiu para outro palácio fora da cidade. Neste novo ambiente, os oficiais da KGB tiveram pouca resistência, matando Amin, parte de sua guarda pessoal e membros de sua família no final do dia 27 de dezembro de 1979 (MISDAQ, 2006). Ainda no dia 27 de dezembro ficou claro que o poder passaria para Babrak Karmal, que foi eleito “por unanimidade” para o cargo de Secretário geral do Comitê Central do PPDA no dia 28 de dezembro de 1979.

Karmal tentou alcançar uma acomodação com a estrutura tradicional de poder do país, amenizando as reformas agrárias, a intrusão na autonomia das diversas tribos e se curvando ao Islã, financiou a construção de mesquitas e de instituições educacionais muçulmanas, desfazendo assim certas medidas mais severas adotadas por Amin. O presidente usou de propinas para conseguir o apoio de líderes tribais, mas estes demandavam que tropas soviéticas não ficassem em suas áreas. Todavia, um relatório do Departamento de Estado de 1982 reconhecia que na maior parte dos casos, os líderes tribais aceitavam os agrados do regime de forma temporária e tática. Desde a época de Alexandre já haviam aprendido a lidar com os acontecimentos políticos a seu redor, e realisticamente sempre concordaram em ‘aceitar’ o controle externo desde que mantivessem sua autonomia (HARRISON, 1983).

Insatisfeitos com a ineficácia de Karmal em conseguir montar um exército e com o aumento da insurgência, em 1986, este foi substituído na presidência por Mohamad Najibullah, que passou a enfrentar oposição ainda maior por parte dos *mujahidin*. Após a queda da União Soviética, Najibullah continuou no governo até 1992, enfrentando crescentes ataques por parte dos *mujahidin*, que tomaram Cabul em abril de 1992.

### 3.3.1 A resistência afegã

A resistência afegã ao avanço do comunismo e à invasão soviética no final dos anos 1970 foi encabeçada pelos *mujahidin* e por partes de todos os grupos étnicos e tribos do Afeganistão com o afluxo cada vez maior de árabes vindos dos países do Golfo Pérsico. O

que os unia era a luta contra a invasão soviética, mas nunca conseguiram formar uma frente única contra a invasão estrangeira.

De acordo com Selig Harrison (1983), os combatentes no Afeganistão iam além dos *mujahidin* no país e os grupos de resistência no Paquistão, pois incluíam tribos e fundamentalistas islâmicos, monarquistas e anti-monarquistas, e facções étnicas pashtun e não-pashtun. Na perspectiva deste autor, para avaliar a força dos fundamentalistas, é importante reconhecer que a sociedade afegã é basicamente tribal, e são os líderes tribais locais que controlam as redes de autoridade. Para Harrison (1983, p. 17), o “fundamentalismo islâmico é uma força marginal no Afeganistão antes do golpe comunista em 1978<sup>44</sup>”.

Em 1973, a maior parte dos fundamentalistas afegãos foi para o Paquistão de onde passaram a ter apoio financeiro e logístico para se organizarem. Eles eram contrários à organização tribal afegã, que dificultava a formação de um estado islâmico centralizado. Contudo, o apoio dado aos fundamentalistas é visto muitas vezes de uma forma exagerada, pois no campo as lealdades ainda eram tribais, servindo o Islã muito mais como um adicional ao fomento do sentimento nacional contra as forças soviéticas. Os fundamentalistas agiam principalmente nas cidades, onde mesmo assim não tinham maioria de seguidores (HARRISON, 1983).

A análise de Harrison (1983), contemporâneo ao conflito, é interessante para nos chamar a atenção para como o elemento do fundamentalismo existia, mas não era primordial no início do conflito. A guerra que efetivamente começara a ser travada no Afeganistão a partir do momento em que Daoud deu o golpe e criou a República, estava muito mais involucrada com os ditames da Guerra Fria do que com um conflito inter-étnico e religioso. É evidente que esses elementos eram relevantes, pois afinal de contas, como já vimos, continuavam sendo um dos pontos basilares da divisão do PDPA. Acontece que o Afeganistão foi aos poucos se tornando o centro do “Novo Grande Jogo”, para usarmos a expressão que Mohmand (2007) utiliza.

Nossa posição acima estabelecida fica evidente quando analisamos que os grupos de *mujahidin* acima descritos eram uma coalizão de sete segmentos da sociedade afegã, que não a representavam por completo e que diferiam em ideologia, interpretação do islamismo, visão da modernidade e aceitação do Ocidente. Elaboramos na descrição que se segue um panorama desses grupos com base em informações de alguns autores, dentre os quais Mohmand (2007), Misdag (2006), Bhutto (2008), Lagarde (2010) e Harrison (1983).

---

<sup>44</sup> Do original: “Islamic fundamentalism was a marginal force in Afghanistan prior to the 1978 communist takeover” (HARRISON, 1983, p. 17).

O primeiro destes grupos era o Partido Islâmico liderado por Gulbuddin Hekmatyar, o *Hezb-i-Islami-Gulbuddin*, claramente anti-ocidental e com táticas de ação violentas e brutais. Este grupo recebeu atenção especial da CIA e da agência militar de inteligência paquistanesa, a ISI, por ser mais forte e danoso à União Soviética. Esse grupo traria enormes problemas para a posterior reconstrução do Estado afegão, pois Hekmatyar, após o 11 de setembro se uniu aos Talibãs.

Outro grupo da coalizão dos *mujahidin* era a Sociedade Islâmica, o *Jammat-i-Islami* (JIA), liderado por Burhanuddin Rabbani (que se tornaria presidente em 1992), e se tratava de um partido tadjique. Um terceiro grupo era a União Islâmica para a Libertação do Afeganistão, *Ettihad-i-Islami* (IUA), liderada por Abdul Rassul Sayyaf, criado em 1982, e que recebia apoio da Arábia Saudita e de outros Estados do Golfo Pérsico. O quarto grupo era o Partido Islâmico liderado por Maulvi Mohammad Yunis Khalis, o *Hezb-e-Islami-Khalis* (HIK). Era um grupo chauvinista vinculado à etnia pashtun. Esses quatro grupos eram os mais radicais, dentro os sete.

Dos grupos moderados, o principal era o Frente Nacional Islâmica do Afeganistão, *Mahaz Meli Islami*, liderado por Pir Syed Ahmed Gailani, cujos membros eram *pashtuns* sufistas, e defendiam a monarquia do rei Zaher Shah. O segundo grupo dos moderados era o Frente de Libertação Nacional do Afeganistão, *Jabhe Nejat Meli* (NLF), liderado por Sebqhatullah Mujadedi. Tinha o objetivo de estabelecer um estado islâmico sob a *sharia*, mas primava pela garantia do respeito à liberdade social individual. O último grupo, o Movimento Revolucionário Islâmico, *Harakat Inqlab Islami* (Irma), comandado por Mohamad Nabi Muhammadi, permaneceu quase secreto, tendo suas bases no Baluchistão (província do sul do Afeganistão, que faz fronteira com o Paquistão).

Como percebemos ao analisar tanto os grupos comunistas afegãos quanto os grupos da insurgência afegã, há um descontentamento com uma ordem geral estabelecida por fora. Ambos buscavam estabelecer uma ordem própria, baseando-se ou em princípios políticos ou em preceitos religiosos. Diferiam entre si quanto às ideias, quanto às formas de organizar a sociedade, quanto às suas capacidades de ação, mas no que tange aos meios, sua ação quase sempre era violenta. Todavia, quebraram a frágil ordem interna afegã ao se lançarem a partir dos anos 1970 em um conflito não só contra um inimigo externo, mas entre si.

O Estado moderno não havia enraizado suficientemente no Afeganistão para que se evitasse esse conflito de todos contra todos. E as interatividades de eventos da política internacional com a política interna do país levaram à fragmentação ainda maior deste.

### 3.4 O envolvimento dos Estados Unidos e o auxílio aos “Guerreiros da Liberdade”: a “intervenção indireta”

Como apontado acima, os Estados Unidos e Afeganistão, por muitas décadas, mantiveram relações discretas. Sucessivas administrações estadunidenses não deram a devida atenção ao jogo político dos governantes de Cabul, que haviam se acostumado a barganhar entre a Rússia e a Grã-Bretanha por mais de um século. Após a Segunda Guerra Mundial, então, aos poucos, o Afeganistão foi se voltando cada vez mais para a União Soviética, e de fato, como expõem Eric Hobsbawm (2005, p. 464):

O país estivera discretamente na esfera soviética desde o início da década de 1950 (...). Contudo, os EUA preferiram ou escolheram ver a jogada soviética [invasão afegã] como uma grande ofensiva militar dirigida contra o ‘mundo livre’. Portanto (via Paquistão), despejou dinheiro e armamentos avançados sem limites nas mãos de guerreiros fundamentalistas muçulmanos das montanhas.

Durante os anos 1960 e 1970 os Estados Unidos prezavam por suas boas relações com o Xá do Irã, reconhecendo que o Afeganistão já fazia parte da esfera de influência soviética, como já apontado. Eventos circunstanciais como o golpe de Estado em Cabul em 1978 e a queda da monarquia em Teerã em 1979 mudaram a percepção da importância do Afeganistão (AMBROSE, 1992). A teoria do efeito dominó foi importante neste contexto, pois se temeu que a queda de um país sob o domínio soviético poderia levar outros na região a se tornarem comunistas. Após o golpe de 1978, o Conselheiro de Segurança Nacional estadunidense, Zbigniew Brzezinski, avisou ao presidente Jimmy Carter que a influência soviética poderia se estender por todo o sul asiático se os Estados Unidos não tomassem medidas para prevenir isso (MOHMAND, 2007, p. 33).

Todavia, como Jones (2009) apontou, mesmo antes da invasão soviética, membros da administração Carter já discutiam quais poderiam ser as possibilidades de atuação norte-americana no conflito afegão. Afinal de contas, o golpe já havia sido dado e era evidente o apoio soviético ao governo comunista de Cabul. Em uma reunião do *Special Coordination Committee on Afghanistan* criado na Casa Branca, no dia 30 de março de 1979, o subsecretário de Estado para Assuntos Políticos, David Newsom, defendeu a posição de que os Estados Unidos deveriam conter a presença soviética no Afeganistão. Alguns dias depois, em um reunião presidida por Brzezinski, discutiram-se as opções que os Estados Unidos tinham para lidar com a questão afegã. Depois de muito debate, o grupo recomendou à CIA

que providenciasse ajuda não-letal para a resistência afegã. Foi o início de anos de envolvimento com o país.

Em três de julho de 1979, Carter provido do resultado dessas discussões, assinou um documento autorizando ajuda de cobertura para a população afegã, como a provisão de dinheiro e apoio não-militar. Todavia, havia divergências no entendimento do que pretendiam os soviéticos com sua ação no Afeganistão. Para Brzezinski, a União Soviética poderia através do controle do Afeganistão promover a separação do Baluchistão, desmembrando o Irã e o Paquistão, e atingindo assim o Oceano Índico. A CIA, ao contrário, acreditava que as ações da União Soviética em Cabul não eram pré-planejadas com um intuito expansionista, mas meramente preocupavam-se com a situação caótica de um Estado em sua zona de influência (JONES, 2009).

Como fica claro, o papel de Zbigniew Brzezinski foi fundamental para o início das atividades norte-americanas junto à resistência afegã, mas diante do cenário da Guerra Fria, algum tipo de apoio era esperado dos Estados Unidos. O apoio que Carter enviou foi *a priori* tímido, seguindo recomendações da CIA, mas a invasão efetiva do país no final do ano 1979 mudou a situação, pelo menos para alguns tomadores de decisão em Washington.

A administração de Carter terminou voltada para a resolução da questão dos reféns na embaixada norte-americana de Teerã, e o presidente sofreu, por conta dessa situação, pesadas críticas<sup>45</sup>. Para Arquilla (2006), os anos 1970, de uma maneira geral, representaram um retrocesso no poder dos Estados Unidos em confrontar a União Soviética. A queda de Saigon em 1975, o desemprego e o baixo crescimento americano, e fatos como a Revolução Iraniana transpassavam a sensação de que a América sofria retrocessos. A eleição de Ronald Reagan, no ano de 1980, é em parte uma resposta às querelas internas e externas sobre o papel dos Estados Unidos e sua capacidade de fazer frente ao mundo comunista. De acordo com Pecequillo (2005), Reagan conseguiu apoio e força para governar por oito anos – foi reeleito em 1984 – pois conseguiu superar a divisão entre poder e ideal na política externa, rompendo com a *détente* de vez. Os Estados Unidos reassumiram sua responsabilidade de combater a União Soviética e sua ideologia, o que abriu espaço para o questionamento da integridade e durabilidade do sistema soviético.

Havia uma miríade de *scholars* que pensavam, todavia, que a União Soviética passava por problemas internos e encaminhava-se para uma crise econômica, mesmo na década de

---

<sup>45</sup> Como aponta Ambrose (1992, p. 233), “Contrariamente a sus predecesores, Carter no veía al comunismo como el enemigo; decía en repetidas oportunidades que los norteamericanos se habían vuelto excesivamente temerosos del comunismo y en cambio no le prestaban atención al peligro mucho más grande de la carrera armamentista, y daban demasiado apoyo a las dictaduras represivas de derecha en el mundo”.

1970. Reagan apoiava essas ideias, refletidas desde George Kennan, que acreditava ser o comunismo na Rússia uma fase, e que este deveria ser derrotado com ideias e não armas. A questão ainda da situação econômica da soviética chamou a atenção de Andrew Marshall e de um grupo de intelectuais que conjuntamente propuseram que as estimativas da CIA para o crescimento econômico do inimigo eram inverossímeis, pois o que se constatava era a fraqueza cada vez maior da economia soviética. Assim, a proposta do ‘grupo de Marshall’ era pressionar os soviéticos a gastar proporcionalmente aos gastos americanos, e eventualmente mais do que seriam capazes.

Esta ‘estratégia de imposição de custos’ lograria efeito tendo em vista a doutrina Brezhnev, pela qual nenhum país na esfera socialista poderia retornar ao núcleo capitalista. Reagan soube enfim conciliar essa posição e a defendida por Paul Nitze, que acreditava no aumento das despesas militares para fazer frente aos soviéticos, o que, todavia, não era totalmente incompatível com as consequências das ideias de Marshall. De fato, a União Soviética sustentou uma estabilidade econômica durante os anos 1970, mas a artificialidade desta, apoiada nas altas dos preços do petróleo em 1973 e 1979, se fizeram ver nos anos 1980. Apoiado nas ideias expostas acima foi então elaborada a “Doutrina Reagan”, que propunha apoio financeiro a insurgentes que lutavam contra regimes aliados de Moscou. A Nicarágua e o Afeganistão são exemplos claros desta doutrina (ARQUILLA, 2006).

Para Anderson e Kernek (1985), enquanto Carter superestimava os aspectos internos e regionais das crises e guerras civis em outros países, Reagan estava do outro lado do espectro, sempre enfatizando o papel soviético-cubano nas crises (em especial na América Latina), em uma abordagem simplista. Para esses autores, a postura de Reagan estava marcada por aspectos ideológicos, pois o presidente tendeu a classificar a rivalidade entre seu país e a União Soviética como o conflito entre o bem e o mal, aplicando conceitos morais à sua política externa. Como já abordado, isso é uma característica frequente da Política Externa dos Estados Unidos, e é fonte de diversas incongruências.

Reagan, de fato, foi eleito a partir de uma plataforma que se prezava por lidar com problemas domésticos, todavia, lançou uma clara mensagem aos inimigos da ‘liberdade’, ao dizer que o povo americano a tinha como a maior aspiração e estavam prontos para lutar pela paz:

*as for the enemies of freedom, those who are potential adversaries, they will be reminded that peace is the highest aspiration of the American people. We*

*will negotiate for it, sacrifice for it; we will not surrender for it, now or ever* (Reagan, 1981, on-line<sup>46</sup>).

Como expõe Curtis (2004), no documentário da BBC – “O Poder dos Pesadelos”, “Reagan achava que a União Soviética era uma força maligna, mas ainda acreditava que poderia negociar o fim da Guerra Fria com eles”. É então que um grupo de políticos e pensadores vinculados ao neoconservadorismo começou a se aproximar do presidente. Não conseguiram controlar a agenda do presidente *a priori*, mas manipularam mais uma vez a ideia do medo, do risco que a União Soviética representava para convencê-lo de que ações mais enérgicas deveriam ser tomadas.

Apesar do tom alarmista de Curtis (2004), a prática de financiar guerras encobertas não foi uma descoberta dos neoconservadores nem uma prática primeiramente adotada por Reagan. Foi um método muito abraçado durante toda a Guerra Fria (e antes dessa), e no Afeganistão, como apontamos logo acima, foi iniciada ainda na administração de Carter, tido como um “idealista” por muitos autores. Apontar uma possível manipulação do presidente por parte de um grupo não é o caminho para compreender o porquê da intensificação do envio de ajuda ao Afeganistão e a outras partes do mundo.

Já em 10 de março de 1982, o presidente Reagan louvou a luta dos “guerreiros da liberdade”, expressão que seria usada para se referir aos rebeldes afegãos durante a administração Reagan. Para o presidente eles defendiam os princípios da independência e da liberdade, que formavam a base para a segurança global e a estabilidade. Essas ideias, como apontamos no capítulo anterior, estão profundamente enraizadas na história da política externa norte-americana, e aparecem nas duas escolas às quais Mead (2006) vincula Reagan: na jackosoniana, e em menor medida, na jeffersoniana. Essa posição ainda explica porque o presidente estava disposto a bradar e defender programas como o “Guerra nas Estrelas”, mas nas suas ações de política externa estava mais voltado para ações encobertas.

Outros interesses dentro das burocracias do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa, além da CIA e do Congresso estavam por trás da escalada do envolvimento norte-americano no Afeganistão. Até 1983, os Estados Unidos se preocupavam com o tipo de armas que enviavam à resistência afegã, mandando armas suficientes para que eles continuassem a luta, mas evitando mandar armamentos pesados para não suscitar os soviéticos a invadirem o Paquistão.

---

<sup>46</sup> Mantido em inglês para não perder o sentido original. Uma tradução livre seria a seguinte: “para os inimigos da liberdade, aqueles que são adversários em potencial, eles serão lembrados de que a paz é a mais alta aspiração do povo americano. Nós negociaremos por ela, sacrificaremos por ela; não nos renderemos, agora ou nunca”.

A União Soviética estava encorajando a mediação das Nações Unidas para que pudessem deixar o Afeganistão aos poucos, o que levou a negociações em Genebra em 1983 (RAIS, 1993). Em compensação, demandariam que o Paquistão não enviasse mais armas nem permitisse a passagem dessas por seu território para alcançar a resistência afegã à União Soviética. Àquela época, tinha-se a impressão de que os esforços da ONU teriam sucesso. Os Estados Unidos, contudo, se questionavam se um acordo no Afeganistão seria adequado no momento ou se o tipo de acordo proposto – com a manutenção de Cabul sob a influência soviética – era benéfico (HARRISON, 1983).

Para o Paquistão sob o comando de Zia Ul-Haq, a invasão do Afeganistão foi vista como a usurpação da soberania de um Estado independente, não-aliado e muçulmano pela União Soviética, e demandou a esta de imediato a saída das tropas. Para a luta, fortes incentivos foram dados ao Paquistão durante este período: de 1981-87, foi acertado um pacote de ajuda de US\$ 3.2 bilhões, e de 1987-93, outro pacote foi acertado, de US\$ 4.2 bilhões. Além do mais, o ISI e a CIA trabalharam juntos para repassar armas para os *mujahidin* no Afeganistão, além de dar treinamento militar e suporte financeiro, com base no Paquistão, aos grupos de resistência (RASHID, 1987; RIZVI, 2004).

Envolvendo uma miríade de atores internos dos Estados Unidos e os interesses do governo de Zia Ul-Haq, uma das decisões mais conturbadas da administração de Ronald Reagan foi a de enviar os mísseis *Stinger* para o Afeganistão. O processo de tomada de decisão que levou ao envio deste tipo de armamento foi descrito com detalhes por Alan Kuperman (1999), e aqui trataremos de reproduzi-lo com o intuito de demonstrar o quão complexas são as ações de política externa, quando são levadas em considerações todos os atores e ideias que nela estão envolvidas.

O Congresso e organizações privadas foram as instituições que mais pressionaram a administração por suprir os rebeldes com armamentos mais pesados. Em 1985, a administração estava decidida a rever sua abordagem com os *mujahidin*, pois: a) os soviéticos tinham consideravelmente escalado a guerra contra os rebeldes e suas linhas de suprimento de armas na fronteira com o Paquistão; b) o Congresso estava agitando a pressão pública para aumentar a ajuda aos rebeldes; c) em março de 1985, a União Soviética tinha um novo secretário geral, Mikhail Gorbachev, cuja política para o Afeganistão ainda era desconhecida;

e, d) alguns oficiais dos Estados Unidos percebiam que os soviéticos já estavam cansados da guerra, e não aumentariam o número de soldados suficientemente para invadir o Paquistão<sup>47</sup>.

Em Março de 1985, Ronald Reagan assinou a *National Security Decision Directive 166*, autorizando assistência aos rebeldes ‘por todos os meios disponíveis’. Diante desse cenário, teve importante papel Michael Pillsbury, do Departamento de Defesa, que convenceu Fred Iklé (do Pentágono) da importância dos *Stingers*, quando partiram para o Paquistão em maio de 1985. Aos poucos, Iklé foi dando os primeiros passos em apoio aos *Stingers* ao entrar em contato com Caspar Weinberger, então Secretário de Defesa. Este pediu que seu assistente, Colin Powell, contatasse o *Joint Chiefs of Staff* (JCS) e William Casey, da CIA. A resposta destes foi negativa. Pillsbury não desanimou e continuou seus esforços.

Em junho de 1985 uma comitiva bipartidária partiu para o Paquistão, incluindo o senador Orrin Hatch (Republicano de Utah) e Pillsbury. Zia, que antes tinha certo temor que a União Soviética revidasse a ajuda que o Paquistão dava aos rebeldes afegãos, solicitou os *Stingers*, mas, como declarou, para proteger as fronteiras paquistanesas de possíveis incursões soviéticas. No mês seguinte, a Casa Branca anunciou o envio de 100 *Stingers* para Islamabad, seguindo os desejos de Zia.

Pillsbury aos poucos lidou com as três objeções do JCS aos *Stingers*, além de resolver aos poucos a situação com opositores aos mísseis no Departamento de Estado. Em 25 de fevereiro de 1986 o Grupo de Coordenação e Planejamento – agência encarregada de discutir operações encobertas durante o governo Reagan – aprovou o envio dos *Stingers* para os *mujahidin* e também para os rebeldes anticomunistas em Angola. Finalmente, em março de 1986 o presidente Reagan autorizou uma notificação ao Congresso sobre sua decisão de mandar os *Stingers* aos rebeldes afegãos (KUPERMAN, 1999, p. 235).

Para Kuperman (1999), a administração Reagan parece ter sofrido com muita democracia nos seus processos de tomada de decisão, mas mesmo assim o desrespeito aos protocolos foi muitas vezes a tona nas ações referentes ao envio dos *Stingers*. Por outro lado, a falta de democracia nas decisões da CIA impediu que fosse abertamente debatido quais grupos rebeldes eram mais apropriados para receber os mísseis e no fim, a ISI ficou a cargo

---

<sup>47</sup> Ahmed Rashid (1987) apontou como a operação no Afeganistão se tornara a única ação encoberta da CIA que tinha tanto o apoio da população estadunidense quanto de boa parte do mundo muçulmano. Os fracassos da política externa de Reagan em outras regiões fizeram com que o Afeganistão se tornasse um fator crucial na projeção de poder de Washington quanto em suas relações com a União Soviética. Assim, consideramos que este também tenha sido um fator relevante para o crescente apoio aos “guerreiros da liberdade”.

de redistribuir os *Stingers*, e os elementos que mais se beneficiaram dessa ajuda foram os mais radicais.

Talvez a grande argúcia de Reagan ao lidar com o Afeganistão foi seguir a linha do ex-presidente Carter, que logo após a invasão soviética cortou o acesso ao comércio e à tecnologia americanas aos soviéticos e começou a ajudar os rebeldes, no momento em que eles eram mais fracos. O grande motivo de Gorbachev para a retirada no Afeganistão foi justamente sua tentativa de reativar a economia soviética, e para tal necessitava dos auxílios e incentivos do período da *détente*. Assim, a Doutrina Reagan, ao menos no que tange ao Afeganistão, foi creditada com realizações que tinham outras causas (KUPERMAN, 1999).

Ou seja, não foi o envio de armamentos mais pesados ou o envolvimento maior dos Estados Unidos que levaram ao “sucesso” da ação de auxiliar encobertamente os rebeldes afegãos. Mas sim, a ajuda quando os rebeldes eram mais fracos, e claro as mudanças políticas internas na União Soviética, que foram deveras influentes para o fim da intervenção indireta no Afeganistão.

O interessante – e trágico – é que com o fim da ocupação soviética, Washington demandou que tais mísseis fossem retornados, pedido para o qual recebeu uma resposta negativa. Como o governo comunista durou em Cabul por mais algum tempo, os Estados Unidos permaneceram aquiescentes com a presença de tais armas, mas em 1991, a CIA lançou uma nova operação encoberta para recuperar estes mísseis, gastando cerca de 65 milhões de dólares neste programa (PRADOS, 2002).

Como temido pelo JCS, os *Stingers* se esparramaram pelo mundo. Há indícios de que os mísseis tenham sido adquiridos por bósnios, tadjiques, iranianos, norte-coreanos, líbios, iraquianos, sikhs indianos, militantes da Caxemira, entre outros. O governo de George H. W. Bush tentou parar essa hemorragia. Inicialmente a CIA demandou ao governo 10 milhões de dólares para comprar de volta os mísseis, e em 1993 solicitou outra soma de 55 milhões de dólares. Aparentemente essa medida aumentou o preço dos mísseis no mercado negro, saindo de 30.000 dólares (valor original) e chegando a cerca de 200.000 dólares. Além do mais, o Paquistão manteve um bom número dos mísseis em suas mãos (KUPERMAN, 1999).

Esse período de intervenção indireta dos Estados Unidos com as questões políticas de Cabul e da região demonstra o quão complexas podem ser as ações de política externa. Tanto no governo de Jimmy Carter quanto no de Ronald Reagan, não foram somente as ideias dos presidentes que se fizeram presentes, pois os interesses de outros indivíduos e burocracias marcadamente influenciaram nas decisões. Todavia, as intenções estavam vinculadas a valores e percepções do mundo à volta dos presidentes e atores em questão.

A transição da administração Carter para a de Reagan levantou debates quanto ao papel dos Estados Unidos no mundo, e a invasão soviética do Afeganistão ainda no governo daquele, fomentou a discussão acerca da necessidade de revitalizar o poder norte-americano frente à União Soviética.

Podemos dizer que Carter e Reagan perceberam que a luta contra a União Soviética necessitava de uma dimensão moral. Carter, que apoiou a resistência afegã por questão de princípios, trouxe a moral de volta à política externa dos Estados Unidos, após o interregno Nixon-Ford em que a questão moral não foi considerada primordial, o que permitiu efetivamente a aproximação entre Washington e Moscou, sob o manto da *détente*. A economia também estava de volta à política externa norte-americana, em especial após o desastre do Sistema de *Bretton Woods* e o significativo crescimento econômico do Japão e da recuperação da Comunidade Econômica Europeia. Reagan logrou em reviver o sentimento de que o comunismo era um mal e derrotá-lo era uma das suas grandes tarefas. Encontramos então, ao final deste período, a intersecção de vários elementos e temas da política externa dos Estados Unidos se congregando e que conseguiram enfim derrotar “a União Soviética e, ao mesmo tempo, reforçaram a ordem internacional cuja proteção os Estados Unidos haviam herdado da Inglaterra” (MEAD, 2006, p. 117).

Todavia, apesar da retirada soviética em fevereiro de 1989, a permanência de um governo comunista em Cabul suscitou por mais algum tempo a interferência norte-americana, mas com a clara certeza da debilidade soviética. É importante que recordemos, contudo, que o novo momento pelo qual os Estados Unidos passavam, as novas “ameaças” à segurança nacional e internacional e a administração de George H. W. Bush e de Bill Clinton tiraram o foco dos Estados Unidos do Afeganistão para outras partes do mundo e este movimento não se mostrou necessariamente prudente.

### **3.5 Da saída soviética à ascensão dos Talibãs: guerra civil, Al-Qaeda e o “desengajamento seletivo”**

Os soviéticos se retiraram do Afeganistão deixando no governo Najibullah, empossado em 1986. No entanto, os anos de guerra contra a União Soviética enraizaram interesses próprios entre os diversos movimentos que lutavam contra a ocupação estrangeira. Esses grupos continuaram tendo apoio do Paquistão e do Irã, e com o desmembramento da União Soviética logo no início dos anos 1990, os novos países formados ao norte do Afeganistão

também passaram a financiar e a auxiliar de alguma forma os grupos afegãos que lhes eram etnicamente próximos<sup>48</sup>.

A permanência dos comunistas no poder não agradou a nenhum grupo *mujahidin*, e a luta continuou como antes, e até abril de 1992 a meta comum dos partidos da resistência era derrubar os comunistas. Com o fim do governo de Najibullah em abril de 1992, a luta, todavia, não teve fim. A partir deste momento, começou um novo estágio vicioso de lutas étnicas e religiosas.

Após os Acordos de Genebra (1989), que deram fim à ocupação soviética, Diego Cordovez – representante especial da Nações Unidas para o problema afegão – partiu para sua segunda missão: tentar formar um governo representativo no Afeganistão. Viajou a Teerã, onde ouviu as exigências dos oito grupos xiitas de resistência, e depois foi para Islamabad, que queria o fim do governo comunista, de onde retornou a Cabul, onde Najibullah concordaria em sair do governo caso tivesse certeza de que ficaria em segurança para participar do processo de formação do novo governo. A proposta das Nações Unidas era a convocação de uma *Loya Jirga*, mas os grupos estavam divididos inclusive quanto à aceitação ou não de se convocar esse tipo de reunião. A diferença de posição básica era entre os comunistas, que a apoiavam, e os islamistas que não. Cogitou-se inclusive à época convidar o rei Mohamad Zaher para servir por um período interino, e isso descontentava os islamistas e o Paquistão. Benon Sevan, que substituiu Cordovez nos processos de negociação, pediu a Najibullah que anunciasse que queria renunciar, o que ele fez em 18 de março de 1992. Najibullah tentou embarcar no avião das Nações Unidas junto com Sevan, mas foi impedido, dirigindo-se para o prédio da organização no centro de Cabul para sua proteção (MISDAQ, 2006).

Com a queda do governo comunista, os *mujahidin* se viram diante de três centrais dificuldades: formar um governo de transição com apoio amplo, reestruturar a autoridade estatal e reintegrar todas as partes do país sob um controle central. Em 1992, o Paquistão se envolveu novamente na conformação de um governo em Cabul, através dos Acordos de Peshawar. A proposta dos Acordos era a reestruturação de um governo legítimo em três fases, em um período de três anos, com presidências rotativas (RAIS, 1993).

Os Acordos de Peshawar perderam parte de sua força por que foram assinados somente pelos *mujahidin* que operavam desde o Paquistão. Sebghatullah Mujadedi, do *Jabhe*

---

<sup>48</sup> De acordo com Misdaq (2006), o Turcomenistão foi o único país na região a se manter relativamente neutro.

*Nejat Meli*, assumiu a presidência do país por dois meses. Saiu por pressão de Sayyaf, Hekmatyar e Rabbani após o prazo – junho de 1992 – se expirar.

Todavia, um ator relevante já se esboçava no cenário político afegão neste ano. Em fevereiro de 1992, se formou em Mazar-i-Sharif, cidade ao norte do país, uma aliança entre o *Jami'at Islami* de Rabbani, os uzbeques e os xiitas da *Hezb-i-Wahdat*<sup>49</sup> e o *Shura-i-Nezar* de Ahmad Shah Massoud, criado em 1984 como uma aliança entre vários grupos de resistência que não se vinculavam aos ditames paquistaneses e tinham uma ação relativamente independente na luta contra a União Soviética. Essa união passou a ser conhecida como a Aliança do Norte (RAIS, 1993).

Com a saída de Mujadedi da presidência, era a vez de Rabbani assumir o cargo. Ele deveria tê-lo deixado em outubro de 1992, mas conseguiu uma extensão de noventa dias devido à justificativa de que enfrentava combates e não teria tido tempo de organizar uma *Shura*, uma instituição de decisão coletiva islâmica, para deliberar sobre o futuro político do país. A *Shura* não é uma instituição típica afegã, que sempre recorreu ao mecanismo já citado de *Loya Jirga* para resolver suas pendências e querelas políticas. Rabbani mesmo assim levou a cabo a realização da *Shura*, e neste conselho decidiu-se por sua permanência no poder por mais dois anos. Isso tirou-lhe, contudo, qualquer legitimidade quando o acusaram de manipular a reunião, e de não ter sido representativa o suficiente, com o teria sido uma *Loya Jirga* (MISDAQ, 2006). Os conflitos como eram de se esperar, recomeçaram. O *Hezb Hekmatyar* lançou uma violenta investida contra o governo de Rabanni, o que fez com que logo os uzbeques e os hazaras deixassem a Aliança do Norte e se juntassem a Hekmatyar.

Em sete de março de 1993, o Paquistão mais uma vez tentou forjar um acordo entre as partes beligerantes, o chamado Acordo de Islamabad. Definiram os papéis do presidente e do primeiro-ministro e criaram cronogramas para eleições para uma assembleia constituinte; além do mais, decidiram que o Ministério da Defesa deveria ser substituído por um Conselho de Defesa, que reuniria todas as facções sob a autoridade do presidente (RAIS, 1993). Como os acordos anteriores, este também fracassou, além de ter intensificado a rivalidade entre os grupos. Por fim, Rabbani só saiu do poder quando os Talibãs, em 26 de setembro de 1996, varreram Rabbani, Masoud, Sayyaf, Hekmatyar e os líderes xiitas de Cabul.

---

<sup>49</sup> Em uma reunião em março de 1990 em Teerã, os oito partidos xiitas se reuniram para formar uma frente única, o *Hizb-i-Wahdat* (Partido da União) (RAIS, 1993).

Os Talibãs começaram a ser formar em 1994, por refugiados afegãos em escolas religiosas das cidades de Peshawar e Quetta, bem como em Karachi<sup>50</sup>. Esses jovens estudavam um Islã rigoroso e banhado pela ideologia dos wahhabistas<sup>51</sup> sauditas e a filosofia pan-islâmica do deobandismo, radicalizada por Abu Al-Maududi<sup>52</sup>. O grupo já tinha quase 12000 voluntários em dezembro de 1994, e o apoio populacional foi importante no início da ascensão dos Talibãs (MISDAQ, 2006, p. 179).

Do ponto de vista internacional, os Talibãs também foram considerados um fator de estabilização do país, e receberam apoio direto do Paquistão e da Arábia Saudita e em menor escala e indiretamente dos Estados Unidos<sup>53</sup>. E foram rápidos na tarefa. Tomaram Kandahar em cinco de novembro de 1994, Herat em cinco de setembro de 1995, e em vinte e seis e vinte e sete de setembro de 1996, Jalalabad e Cabul. Mazar-i-Sharif<sup>54</sup>, defendida pelos uzbeques, caiu em oito de agosto de 1998, e Bamiyan, reduto dos hazaras, no final do mesmo ano. O que restou foi uma estreita faixa no Vale do Panshir onde permanecia o controle de Massoud e seus aliados (LAGARDE, 2010).

Depois de ter tomado o poder de boa parte do país, os Talibãs fizeram questão de manter o Mulá Omar (o *Amir ul-um'mineen* ou “comandante dos fiéis”) como chefe de Estado, para garantir a continuidade do governo islâmico. O governo dos Talibãs era baseado em duas *Shuras*: uma em Kandahar, encabeçada por Mulá Omar, e outra em Cabul, liderada pelo número dois da organização, Mulá Mohamad Rabbani (sem nenhuma relação com o antigo presidente). É importante notar que havia participação, pequena, de outras etnias nestas

<sup>50</sup> Todas essas cidades citadas são no Paquistão.

<sup>51</sup> De acordo com Stanley (2005, online) o Wahhabismo advém dos ensinamentos de Ibn Abd al-Wahhab, que no século XVIII, no que é hoje a Arábia Saudita, pregava um retorno a certas práticas islâmicas, como o monoteísmo, perdido inclusive, de acordo com sua visão, dentro de algumas ramificações do islamismo, e apresentava uma preocupação com o declínio do mundo muçulmano diante das inovações perniciosas advindas da Europa. Há neste movimento uma negação de qualquer modernização da interpretação da religião, mesmo que eles partam à sua própria exegese religiosa, ressaltando os elementos da religião que lhes eram fundamentais.

<sup>52</sup> Abdul Ala Maududi (1903-79), nascido no Paquistão ocupado pela Grã-Bretanha, foi o primeiro ideólogo a instrumentalizar o conceito de jihad em um contexto político. Para ele, a jihad era para estabelecer leis justas e liberdade de religião – inclusive para não muçulmanos. Popularizou termos como “Estados islâmico” e “Revolução islâmica”. Seus escritos influenciaram Hasan al-Banna e Sayyid Qutb, no Egito, de onde o conceito de jihad se politizou no contexto do Oriente Médio, e só voltou à Ásia novamente com alto teor político com os *mujahidin* árabes que foram para o Afeganistão (GUNARATNA, 2010).

<sup>53</sup> As indústrias têxteis do Paquistão tinham interesse em apoiar os Talibãs no sentido de pacificar o Afeganistão ou pelo menos garantir acesso seguro às rotas da Ásia Central, de onde compravam algodão. Sobre a questão das rotas com a Ásia Central, é importante ressaltar que “a securitização deste eixo não era somente apreciada pelos transportadores paquistaneses, mas também pelos sauditas e americanos. Estes esperavam na verdade realizar um projeto comum que visava a construção ao longo dessa rota um gasoduto, e depois um oleoduto” (LAGARDE, 2010, p. 45).

<sup>54</sup> Nem sempre conseguiram manter o controle dessa cidade.

*Shuras*. A questão dos direitos das mulheres em especial poderia ser olhada sob as tradições Pashtun: os Talibãs provavelmente deveriam ver mulheres bem educadas e com poder como um desafio para o patriarcalismo da sociedade Pashtun e como um fenômeno completamente desconhecido para pessoas que cresceram em um ambiente de zona rural e dentro de tradições religiosas (MISDAQ, 2006). Aliás, a questão da etnia a que pertenciam as lideranças e a maior parte dos membros dos Talibãs é importante para entender os códigos de conduta deste movimento: retiraram boa parte de suas práticas políticas do *Pashtunwali*, que é o código de conduta dos Pashtun, a etnia majoritária no Afeganistão, fortemente patriarcal.

O que nos é de fundamental interesse aqui é a aproximação de Bin Laden, chefe da organização terrorista Al-Qaeda, com Mulá Omar. O serviço secreto paquistanês auxiliou no contato entre esses dois líderes e a aliança entre a Al-Qaeda e os Talibãs foi selada com a ajuda que a Brigada 055 – o braço militar do grupo terrorista – deu aos Talibãs na conquista de Mazar-i-Sharif bem como em outras situações. Aceitando um pedido feito pelo Mulá Omar, Bin Laden instalou-se em Kandahar (LAGARDE, 2010). É importante ressaltarmos, contudo, que Bin Laden tinha um bom relacionamento com os todos os grupos sunitas organizados desde o Paquistão, e que já estava no Afeganistão antes da tomada do poder completamente pelos Talibãs (MISDAQ, 2006).

Sobre a organização de guerrilha da Al-Qaeda, a Brigada 055, esta se integrou ao Exército do Emirado Islâmico do Afeganistão de 1997 a 2001 na luta contra a Aliança do Norte. Os membros da Brigada eram majoritariamente de três regiões geográficas: árabes (egípcios, sauditas, iemenitas, argelinos, sudaneses, líbios, tunisianos e marroquinos), centro-asiáticos (tadjiques, uzbeques, quirguizes e cazaques) e sul-asiáticos (paquistaneses, bengalis, filipinos e indonésios) (GUNARATNA, 2002).

O que se percebe a partir dessa aproximação é que há tanto uma rede intrincada de semelhanças ideológicas que vão se moldando entre os Talibãs e a Al-Qaeda, em especial entre suas lideranças, quanto uma necessidade pragmática de manter cada um em sua posição de poder. É importante ressaltar, como Misdaq (2006) o faz, que nem todo Talibã compartilhava da ideologia da Al-Qaeda, mas o dinheiro, a força militar e como já exposto, a proximidade das lideranças, a mantinham segura no Afeganistão.

Para Michael Doran (2002), a trajetória da Al-Qaeda não é marcada somente pelo seu zelo religioso: a organização demonstra uma capacidade considerável de ser pragmática, atendo-se a seus objetivos e sobrepujando, às vezes, as escaramuças que outros grupos fundamentalistas e terroristas não haviam conseguido, tal como demonstrado na relação de cooperação entre a Al-Qaeda e Teerã.

A Al-Qaeda pode ser considerada um grupo apocalíptico: dividindo o mundo em categorias absolutas de bem e mal, tem uma mentalidade paranoica e vê na violência extrema um meio de limpar o mundo, que está à beira do abismo (DORAN, 2002). Todavia, diferentemente dos grupos apocalípticos clássicos, a violência para a Al-Qaeda serve justamente para evitar um desastre, desde que ela sirva para destruir os governantes idólatras, tal como o profeta derrotou os idólatras de Meca e pôs fim ao período de *jahilyya*<sup>55</sup>.

A Al-Qaeda produziu muito material sobre a sua luta e suas ideias. Bin Laden mesmo era adepto de vídeos e do uso de tecnologias modernas, o que demonstra que o fundamentalismo pode ser tanto uma expressão quanto uma reação à modernidade. Um dos materiais mais importantes produzidos pela organização é o manual com dez volumes e com cerca de 7000 páginas intitulado “Enciclopédia da *Jihad* Afegã”, que é um guia para o treinamento e organização de guerrilhas e ataques terroristas. A existência deste manual é a própria prova da extensão dos objetivos e da profundidade do comprometimento dos membros da Al-Qaeda com sua organização e ideologia. O manual cita alvos potenciais como a Torre Eiffel e a Estátua da Liberdade. A primeira impressão deste foi feita provavelmente em Peshawar em 1996, e uma versão em CD apareceu em 1999. Há outro manual importante da organização, “Declaração de Jihad contra os Tiranos do País”, que foi escrito exclusivamente para operações terroristas (escrito entre 1993-4, no Egito). Além das preocupações táticas e estratégicas, a Al-Qaeda se atentava muito ao aspecto psicológico das suas missões: por exemplo, os atentados que o Ocidente caracterizaria como “suicidas”, para eles eram vistos como “martírio”, já que suicídio era proibido pelo Islã. Ou seja, não eram obras irresponsáveis, mas gloriosas (GUNARATNA, 2002).

Assim, como percebemos, a história afegã, a interferência das potências e dos países da região e as ideologias fundamentalistas à época foram basilares para aproximação dos dois movimentos, que não foi nem ingênua, nem ao acaso. Tanto os Talibãs quanto a Al-Qaeda são grupos radicais, mas enquanto os primeiros tinham metas mais localizadas, construir um Estado islâmico no Afeganistão, a segunda, sob a liderança de Bin Laden promoveu uma

---

<sup>55</sup> O uso deste termo está muito vinculado aos escritos de Sayed Qutb, influente islamista egípcio. “Qutb describes modern society as "jahili"- a word derived from "jahiliyya," the name of the historical period in Arabia before Muhammad began preaching Islam. Related to the Arabic word for "ignorance," "jahiliyya" translates roughly as "the Dark Age." In Qutb's use, however, "jahili" does not refer, as it traditionally does, to a specific historical stage but rather to a general state of barbarousness and idolatry-a state into which any Muslim society can sink, even after the advent of Islam. In his view, the impact of the West in the modern era did in fact cast Middle Eastern societies adrift, cutting them loose from their Islamic moorings and turning them into realms of idolatry” (DORAN, 2002, p. 180).

guerra global contra os Estados Unidos. O saudita foi na verdade um dos principais a difundir uma visão deturpada do que é *jihād*, que do ponto de vista religioso significa um esforço pessoal do crente em se manter na senda de Deus e da religião. Bin Laden apropriou do conceito e conclamou a todos os muçulmanos a atacarem indiscriminadamente os estadunidenses, e os que não o fizesse eram passíveis de sofrer o mesmo fim que aqueles mereciam, ou seja, a morte.

Isso tudo aconteceu na fase que denominamos de “desengajamento seletivo” entre os Estados Unidos e o Afeganistão. Após uma década de apoio contínuo com envio de armas e dinheiro, os líderes em Washington praticamente deixaram os afegãos de lado durante os anos 1990. De acordo com Jones (2009), após a retirada da União Soviética, o plano dos Estados Unidos era apoiar os esforços de mediação das Nações Unidas, mas o governo Clinton perdeu o interesse no Afeganistão, pois com o fim da Guerra Fria, a região parecia de pouca importância geoestratégica para o país.

Em janeiro de 1992, em comum acordo com a Rússia, foi estabelecido o fim do envio de armas e dinheiro para o governo afegão e para os grupos rebeldes. Todavia, nem todos compartilhavam desta postura. Peter Tomsen, enviado especial dos Estados Unidos para o Afeganistão, alertou para os riscos de abandonar o país à sua própria sorte, e sobre os perigos de se perder as posições que tinham conseguido entre os grupos rebeldes. Além do mais, existia o risco da criação de um governo extremista, e isso definitivamente estava fora do interesse dos Estados Unidos (JONES, 2009).

Para Mohamand (2007), as razões para a guerra civil após a ausência do apoio norte-americano são: a) os grupos *mujahidin* nunca foram unidos nem politicamente nem militarmente; b) durante os anos em que esteve envolvido no Afeganistão, os Estados Unidos deliberadamente não permitiram que os *mujahidin* marchassem sobre Cabul; c) o objetivo dos Estados Unidos era pura e simplesmente derrotar a União Soviética no Afeganistão e não instalar um governo estável ali. Ou seja, os Estados Unidos funcionavam como um freio para a ganância descomedida dos grupos *mujahidin*. Libertos dessas amarras, eles não tinham com o que se preocupar e marcharam, ou melhor, pisotearam Cabul, tamanha destruição que causaram na cidade durante os anos de guerra civil.

Para Khalilzad e Byman (2000) o fracasso da política externa dos Estados Unidos para o Afeganistão é devido à subestimação dos interesses do país na região após a queda da União Soviética. Para os autores esse distanciamento é injustificado, e sendo assim, eles elencaram uma lista de questões que tornam o Afeganistão importante para os tomadores de decisão em Washington: o fato dos Talibãs permitirem a presença de Osama bin Laden, o risco da difusão

do extremismo para os países vizinhos (como o Paquistão), a questão da produção do ópio e do tráfico de drogas, o contrabando de armas, a proximidade afegã de zonas geoestratégicas vitais como o Golfo Pérsico e a fronteira indo-paquistanesa, a instabilidade afegã afeta a prospecção de recursos minerais (e a comercialização destes) advindos dos países centro-asiáticos, e por fim, as preocupações humanitárias que também são relevantes (desde o tratamento dado às mulheres à falta de infraestrutura estatal básica para prover uma vida mais digna às pessoas).

Como aponta Lagarde (2010), de fato os Estados Unidos começaram a se alertar com os Talibãs quando em 1998 ocorreram os ataques contra as embaixadas norte-americanas, bem como a partir da midiaticização das práticas escandalosas contra os direitos humanos – principalmente no que diz respeito ao cerceamento de qualquer direito das mulheres – que os Talibãs promoviam. Desse momento em diante, a administração Clinton passou a ter um tom mais duro, mas mesmo assim insuficiente. O desengajamento seletivo assim não significou o “abandono” do país, mas este foi relegado a assunto não vital à segurança dos Estados Unidos apesar do caldeirão de problemas que havia se tornado.

Diante do exposto, percebemos como ao longo das duas décadas de relacionamento mais ativo com o Afeganistão, os Estados Unidos adotaram posturas diferentes: no período da “intervenção indireta”, os presidentes ainda estavam sob as amarras da luta antissoviética e sob os anseios morais de ajudar os *mujahidin*. A pluralidade de interesses era, claro, visível nos processos de tomada de decisão, mas no fim manteve-se uma postura de intervenção moderada, dando à CIA a liberdade para levar adiante a política externa norte-americana para o Afeganistão.

Durante a segunda fase, a do “desengajamento seletivo”, o que percebemos é como os Estados Unidos foram de certa maneira insensatos, pois não se prepararam para dar uma resposta às necessidades materiais e políticas dos afegãos, além de terem se desengajado de região fundamental no jogo da política internacional. Neste sentido, compartilhamos das críticas de Khalilzad e Byman (2000) e Mohmand (2007) à inação norte-americana diante do conflito civil, e da demora em dar uma resposta à livre circulação de Bin Laden no território afegão.

As explicações para a ação de política externa em cada uma dessas fases não foi buscada em somente um grupo de poder, um líder ou uma burocracia. A política externa pressupõe um *feedback* entre as partes. Sendo assim, mesmo durante o período da “intervenção indireta”, por mais que os Estados Unidos tivessem sua agenda, os grupos *mujahidin* tinham seus próprios anseios. Isso ficou ainda mais nítido na década seguinte.

Ou seja, a política externa é um mecanismo dinâmico e plural de relacionamento entre povos, quer conformados em Estados nacionais, quer não, como já apontavam Carlsnaes e Hill. Todavia, tamanha discricionariedade é paradoxal em momentos em que dois grupos políticos – no nosso caso, um Estado, e um grupo que pretende tomar o Estado (os Talibãs) unido a um grupo terrorista (a Al-Qaeda) – se veem em rota de colisão.

De acordo com Misdaq (2006), a decisão de retirar os Talibãs do poder já havia sido cogitada no final do governo Clinton e retomada por Bush em seus primeiros meses no poder, mesmo que timidamente. Para Misdaq (2006), isso é provado pelo fato de que imediatamente após os atentados, o governo dos Estados Unidos já apontava o dedo para Bin Laden e tomaram uma retórica belicista e intervencionista. E é justamente a terceira fase das relações exteriores dos Estados Unidos com o Afeganistão, a da “intervenção direta”, que estudaremos no próximo capítulo, com ênfase nos atentados terroristas de 11 de setembro que aceleram a colisão entre os atores acima elencados subsequentemente na “Operação Liberdade Duradoura”, nome dado à missão militar lançada para “caçar” os membros da Al-Qaeda e derrubar os Talibãs.

## CAPÍTULO 4 – AS AÇÕES DE POLÍTICA EXTERNA: A ADMINISTRAÇÃO DE GEORGE W. BUSH E O AFGANISTÃO

Apesar das ações de política externa dos Estados Unidos estarem voltadas para questões relacionadas com o Afeganistão desde há algumas décadas, o início do século XXI decididamente mudou este relacionamento, pois percebemos a transição da fase do “desengajamento seletivo” para a “intervenção direta”. Sendo assim, o objetivo deste capítulo é analisarmos o que levou à transição de fases e compreendermos as consequências – para os dois países – dessa mudança. Faremos parte dessa análise aplicando o modelo conceitual de Walter Carlsnaes (1987; 1992; 2002) através do exame de fatos históricos e análises de discursos para compreendermos a “ação de Política Externa” engendrada pela administração Bush diante dos atentados terroristas de 11 de setembro.

A eleição que levou o republicano ao poder foi acirrada, com a necessidade de recontagem de votos na Flórida. No voto popular, Albert Gore Jr., o candidato democrata, venceu Bush com 50.999.897 (48,38%) votos contra 50.456.002 (47,87%). Todavia, devido às peripécias do sistema eleitoral norte-americano, o republicano levou os delegados do Colégio Eleitoral na Flórida, e se consagrou como presidente pelo mecanismo de eleição indireta (PECEQUILO, 2005. DAALDER; LINDSAY, 2003)<sup>56</sup>. O próprio fato de ter entrado na presidência a partir de eleições contestadas, marcadas por amargos debates em todo o país, diminuiu já no princípio da administração a afabilidade da população para com o novo presidente.

Preliminarmente, contudo, voltemos à definição de Política Externa de acordo com Carlsnaes (2002) e apliquemo-la ao caso aqui estudado: o primeiro ponto é que nossa análise se foca na ação engendrada de intervenção direta e mudança regime, derivada das decisões tomadas pelo presidente Bush e seus principais assessores, que serão apreendidas através do estudo dos compromissos e diretivas estabelecidas por eles após os atentados de 11 de setembro referentes ao Afeganistão.

Segundo, temos que conhecer os objetivos dessa política externa posta em prática pela administração Bush e os atores aos quais ela se direciona. Tratamos aqui evidentemente tanto de atores estatais, ou seja, os Estados Unidos e seu “Executivo de Política Externa”, os Talibãs, governo *de facto* do Afeganistão, reconhecidos por Paquistão e Emirados Árabes

---

<sup>56</sup> Como Daalder e Lindsay (2003) apontaram, Bush foi o quarto presidente norte-americano a perder nos votos populares, mas a vencer no colégio eleitoral. Outro presidente que assim foi eleito foi John Quincy Adams, que também tinha sido filho de um presidente e que tinha se tornado presidente.

Unidos (a Arábia Saudita retirou o reconhecimento dos Talibãs quando estes não lhe entregaram Bin Laden), quanto de atores não-estatais, como dos membros da Aliança do Norte e outros grupos de resistência, sobreviventes do período da invasão soviética e da ajuda financeira e logística principalmente de Paquistão, Estados Unidos e Arábia Saudita dos anos 1980. São os mesmos grupos que lutaram entre si a guerra civil na primeira metade dos anos 1990 e que depois passaram a fazer oposição aos Talibãs.

Assim, ao final deste capítulo seremos capazes de responder ao questionamento central do trabalho: por que a administração de George W. Bush optou pela retirada dos Talibãs do poder no Afeganistão e pela mudança de regime, em uma ação de envolvimento direto na política interna do país, após décadas de incursão indireta? Claro, nossa análise também contribuirá para responder a outra pergunta subsidiária: qual o impacto do discurso acerca da democracia nas ações de política externa da administração Bush para o Afeganistão?

#### **4.1 Os Valores e as Percepções na Administração Bush**

Depois de quase oito anos afastado do cargo máximo do Executivo, o Partido Republicano lançou uma campanha para levar à Casa Branca George W. Bush, filho do ex-presidente George H. W. Bush. Bush se declarou candidato à presidência em 1999, e sua experiência enquanto governador do Texas o havia colocado em contato com algumas questões de política externa, especialmente no trato com as relações com o México. Todavia, não é exagero afirmarmos que no início da campanha era um desconhecedor dos temas mais importantes da política externa do país que pretendia governar. Para suprir suas carências na área, recorreu ao auxílio de um grupo de *experts* para auxiliá-lo. Esse grupo de oito especialistas do partido Republicano que ajudaram Bush com as questões internacionais passou a ser chamado de os *Vulcans* e era composto pelos seguintes membros (DAALDER; LINDSAY, 2003):

- a) Condoleezza Rice – Foi assessora no Conselho de Segurança Nacional na presidência de George H. W. Bush e era uma acadêmica respeitada; criou laços pessoais com o presidente que viria a ser eleito. Apesar de não ter uma identificação forte com nenhuma concepção estratégica firme, ela tendia a uma percepção categórica das complexidades internacionais, o que estava em conformidade com a proclividade de Bush em adotar dicotomias moralistas e maniqueístas (BRZEZINSKI, 2007).

- b) Paul Wolfowitz – um neoconservador declarado, ele também havia participado no governo de Bush pai, e desde já se dedicava à causa de manter e fortalecer a posição superior dos Estados Unidos no mundo, de apoiar Israel e de combater regimes como o de Saddam Hussein no Iraque e o regime iraniano (BRZEZINSKI, 2007; ver também a Carta enviada a Clinton, referenciada em PNAC, 1998). Para ele, a administração de Bush pai errou ao não tirar Hussein do poder quando teve a oportunidade (DAALDER; LINDSAY, 2003).
- c) Richard Armitage – serviu na administração Reagan e Bush pai, e tinha um profundo conhecimento da Ásia (DAALDER; LINDSAY, 2003). Estava vinculado ao *Project for the New American Century* e assinou a carta endereçada ao presidente Clinton (PNAC, 1998).
- d) Robert Blackwill – foi um acadêmico envolvido com a prática, e serviu no Quênia, Grã-Bretanha, Israel, além de ter se envolvido com as negociações para a reunificação alemã. Foi chefe de Rice durante o governo de Bush pai (DAALDER; LINDSAY, 2003).
- e) Stephen Hadley – era o único advogado da equipe, mas com experiência na área de política externa. Durante o governo Reagan foi conselheiro para a comissão que investigou a questão do financiamento dos *Contra* e Irã, além de ter sido responsável por questões relacionadas à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e às armas nucleares durante o governo de Bush pai (DAALDER; LINDSAY, 2003).
- f) Richard Perle – durante os anos em que trabalhou para a administração Reagan foi um ferrenho defensor do não controle armamentício. Deixou a administração em 1987 para servir ao *American Enterprise Institute*, um *think-tank* conservador de Washington. Durante os anos 1990, também foi um crítico árduo das políticas de Clinton, em especial no que tange ao caso iraquiano e foi um defensor do auxílio aos grupos de exilados que queriam derrubar Saddam Hussein. Apesar deste posicionamento, continuava registrado no partido Democrata (DAALDER; LINDSAY, 2003). Também estava vinculado ao *Project for the New American Century* (PNAC, 1998).
- g) Dov Zakheim – trabalhou no Departamento de Defesa durante a administração Reagan. Exerceu depois funções na *System Corporation Planning*, uma empreiteira da área de defesa que analisava questões para o Pentágono e desenvolvia armas. Uma das críticas que fazia à administração de Clinton era acerca da sua inclinação em usar

tropas americanas para operações de manutenção da paz (DAALDER; LINDSAY, 2003).

- h) Robert Zoellick – era o especialista em economia e comércio internacional, tendo trabalhado para a Secretaria do Tesouro durante os anos Reagan, tendo exercido também cargos durante a presidência de Bush pai (DAALDER; LINDSAY, 2003). Também estava ligado ao *Project for the New American Century*.

Como podemos ponderar, Bush se cercou de especialistas em diversas áreas para se preparar durante a campanha, sendo que alguns deles tinham uma clara influência das ideias do neoconservadorismo. A classificação sobre quais desses membros dentre os *Vulcans* e outros membros da futura administração Bush eram neoconservadores ou não, depende dos autores que se propõem a analisar. Como está claro, Daalder e Lindsay (2003) não analisam a situação por esta ótica. Ao contrário, Brzezinski (2007) tem como foco o papel dos neoconservadores durante a administração Bush. A vinculação a *think-tanks* como o *Project for the New American Century* é indicativa de que seguiam essas ideias.

A formação da equipe principal do governo Bush foi prejudicada pela demora na recontagem dos votos e na declaração oficial de que ele havia ganhado a eleição. Todavia, o presidente logrou montar sua equipe com nomes importantes da política norte-americana, mas para surpresa de alguns somente alguns *Vulcans* foram colocados em cargos de peso (mas todos foram posicionados dentro do governo Bush). Isso indica, então, nossa posição de que os neoconservadores, apesar da influência que exerceram na administração Bush, não foram a única força a ditar os rumos da administração. O próprio presidente eleito apontou em entrevista coletiva que, na formação da sua equipe, buscou pessoas fortes para que elas pudessem através do confronto de ideias proverem-lhe com material para tomar suas próprias decisões (BUSH, 2000).

A equipe central do presidente Bush foi formada pelos seguintes nomes:

- a) **Donald Rumsfeld** – a escolha do Secretário de Defesa foi a mais complicada para Bush. Wolfowitz queria o cargo e membros do Congresso pressionavam por outro nome. A escolha por Rumsfeld foi declarada no final de dezembro de 2000, a poucas semanas do ato de posse presidencial. Ele havia sido membro dos governos Richard Nixon e Gerald Ford, assessor de Reagan e Bush pai, além de embaixador norte-americano na OTAN. De acordo com Bush (2000), um dos motivos para a escolha de Rumsfeld foi o fato de que ele tinha sensibilidade para perceber a importância da

defesa contra mísseis, um dos principais assuntos de política externa de acordo com o presidente-eleito.

- b) **Condoleezza Rice** – foi a primeira mulher a ser nomeada Conselheira de Segurança Nacional, e dos grandes nomes da administração foi a única que fez parte dos *Vulcans* durante a campanha.
- c) **Colin Powell** – secretário de Estado (foi assessor de Segurança Nacional de Reagan, comandante da Guerra do Golfo e comandante-em-chefe de Bush pai e Clinton). Foi apontado por Bush inclusive como uma maneira de aumentar a credibilidade da administração que se formava, pois se tinha a percepção no público de que enquanto o presidente não estaria preparado para responder a uma crise, Powell estaria (DAALDER; LINDSAY, 2003). A impressão que se tem da análise dos primeiros meses da administração é que Powell foi colocado em posição secundária pelos outros ao longo dos meses iniciais da administração (WOODWARD, 2005).

Como Bush apontou na conferência em que indicou Rumsfeld para Secretário de Defesa, ele, o vice-presidente Cheney, Rice e Powell eram sujeitos fortes o suficiente para debaterem e se complementarem, e era isso que o presidente esperava (BUSH, 2000). Outro nome importante na administração Bush foi George Tenet, que a pedido do presidente eleito continuou como Diretor Central de Inteligência. Para Daalder e Lindsay (2003), essa conjunção de nomes fortes nos cargos centrais da administração apresentavam alguns desafios para Bush, pois ele teria que assegurar que essa “tensão criativa” existente entre os membros era suficiente para garantir que ele conseguisse as informações que necessitava para tomar decisões, e ao mesmo tempo ele tinha que deixar claro que era o comandante em chefe e cabia a ele tomar as decisões centrais.

O que é relevante é que de uma maneira geral, o que os *Vulcans* tinham em comum entre si, e com o pensamento que Bush de alguma forma já nutria, era que os Estados Unidos tinham que ter um papel ativo no mundo, e isso não era necessariamente uma agenda somente de neoconservadores. Bush já aceitava o pressuposto de Woodrow Wilson, de que os Estados Unidos deveriam promover tanto seus valores quanto seus interesses nacionais no mundo, e que não havia uma escolha entre um e outro. Os quatro nomes relevantes para a política externa logo abaixo de Bush – Powell, Rumsfeld, Rice e Cheney – também compartilhavam o mesmo pensamento, mas os meios que advogavam para tal eram de certa forma diferentes dos do “Executivo de Política Externa” da administração anterior, altamente criticados durante a corrida eleitoral.

Durante a campanha presidencial, Bush criticou abertamente a política externa de Clinton, tanto como jogo eleitoral, como também por uma convicção de que a assertividade havia faltado para a administração democrata que se findava: o candidato à presidência acusou o então presidente de não ter metas e objetivos claros, e que sua disponibilidade em enviar tropas estadunidenses para qualquer país, em situações às vezes inconsistentes com os interesses americanos, era infrutífera e indesejável (BUSH, 1999a).

De alguma maneira, contudo, o que Bush esboçou na campanha para agir internacionalmente era um pouco semelhante ao que Clinton fazia: não confronto com a China e o fortalecimento dos laços comerciais e lidar com a Rússia de maneira positiva, mas mantendo uma posição firme quanto à necessidade de assegurar os interesses americanos. A questão do terrorismo quase não foi mencionada na campanha, nem por Bush nem por Al Gore (DAALDER; LINDSAY, 2003. Além desses, ver BUSH, 1999a e BUSH, 1999b). Ou seja, retomando o que argumentamos no capítulo dois, há uma gama de práticas e continuidades na política externa norte-americana, das quais nem Bush e seus *hard-liners* conseguiriam desviar muito.

O presidente Bush, em seus primeiros oito meses de governo não cumpriu de imediato algumas promessas que havia feito na sua campanha, como aumentar o orçamento para defesa e retirar o país do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos, mas recusou um bom número de acordos internacionais (dentre os quais Kyoto, assinado por Clinton, mas o qual Bush recusou a enviar para o Senado para os procedimentos de ratificação<sup>57</sup>). Além do mais, não deu continuidade à política de negociação no processo de paz do Oriente Médio, nem em negociações com a Coreia do Norte e em outras situações conflituosas.

Ao que parecia, a administração Bush buscava o desengajamento gradativo do mundo multipolar que Clinton relutantemente parecia ter aceitado. Todavia, Bush estava fazendo justamente o que havia prometido em campanha: focando-se nas questões de política doméstica, e não em política externa. Essa posição está diretamente em compasso com a escola jacksoniana, com a qual Mead (2006) *a priori* vincula o presidente Bush.

Todavia, não podemos deixar de notar que Bush e seu corpo burocrático falharam em lidar com o que se tornaria o carro chefe da sua política externa – o terrorismo e em especial a Al-Qaeda. Antes dos atentados o presidente mencionou publicamente terrorismo somente quando lidou com questões referentes ao Tratado sobre Mísseis Antibalísticos: o temor era de que Estados desenvolvessem tecnologia balística para usar armas de destruição em massa para

---

<sup>57</sup> Está ai mais uma maneira que o presidente tem para manter a supremacia em assuntos de política externa: não enviar as questões e tratados que não lhe convém para o processo de ratificação no Congresso.

atacar os Estados Unidos. A administração recebeu inúmeras advertências de que deveriam lidar com a questão da Al-Qaeda, mas de fato, pouco foi feito.

Assim, tal como Daalder e Lindsay (2003) apontam, do ponto de vista dos valores e percepções temos que relativizar a exacerbação de um discurso que aponta que os neoconservadores tiveram demasiado poder na administração Bush. Para os autores, o melhor termo para designar essa visão de mundo estava refletida na fórmula do “argumento hegemomista”, uma ideia que não era nova e cujo teor principal estava relacionado com a proposta de que a proteção dos interesses estadunidenses no mundo estaria no imenso poder do país e em seu desejo de usá-lo, mesmo contra a vontade de outros atores.

Para Daalder e Lindsay (2003), o que acontece na administração Bush é que, através da liderança do próprio presidente, os Estados Unidos se mostraram mais propensos a mostrar sua força, cientes das possibilidades e restrições dessa política. As cinco proposições fundamentais do argumento hegemomista são:

- 1) O mundo é um lugar perigoso, mais parecido com o estado de natureza hobbesiano do que com a paz perpétua de Immanuel Kant. Bush e os *Vulcans* tinham noção de que o fim da União Soviética era algo positivo, mas que este acontecimento não diminuía o perigo dos mísseis, do terrorismo, da China como uma grande competidora e, inclusive, Rice tinha uma posição contrária à romantização da Rússia, que ainda era uma ameaça para o Ocidente e seus aliados.
- 2) A política mundial é levada a cabo por Estados-nação com interesses próprios.
- 3) O poder, e especialmente o poder militar, é ainda extremamente importante no mundo globalizado. O poder, de acordo com o argumento hegemomista é tanto capacidade quanto vontade de usá-lo.
- 4) Acordos multilaterais e instituições não são nem essenciais nem necessárias para conduzir aos interesses estadunidenses. Na visão de Bush, papéis e acordos não criariam um mundo melhor porque os Estados párias, que são os que querem atacar os Estados Unidos, não seguem esses acordos multilaterais.
- 5) Os Estados Unidos são uma grande potência única e os outros países sabem disso. Querem liberdade, prosperidade e paz, e quem quer que se oponha a isso é um tirano.

Os cinco pontos acima, bem aplicáveis a nomes como Cheney, Rumsfeld e Wolfowitz, demonstram como a maioria dos membros da administração Bush via o mundo como um jogo de bilhar, com a exceção de Colin Powell, um internacionalista pragmático que entendia a importância do poder, mas que se preocupava com os custos de alienar outros países. Todavia,

ressaltamos que não são elementos novos na política externa do país criados a partir da administração Bush. O “argumento hegemomista” teve condições de reflorescer porque o próprio presidente também acabou por caminhar neste sentido.

Bush, além do mais, já tinha uma noção do “mal”, mesmo antes de passar a utilizar o termo em seus discursos com frequência após os atentados de 11 de setembro. Ao traçar a luta contra o terrorismo como uma luta entre o bem e o mal, Bush aludiu ao apoio de Deus a seus esforços. Citar Deus não é novidade entre os presidentes americanos, mas Bush foi um dos ocupantes do Salão Oval em cinquenta anos que mais se declarou enquanto um homem de religião. Todavia, é difícil apontar em que medida a religião influenciou nas decisões de Bush (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 89).

Além disso, uma sentença proferida por Bush na noite do dia 11 de setembro nos ajuda a clarificar ainda mais a forma como o presidente pensava:

**Atentados terroristas podem abalar as fundações dos nossos maiores edifícios, mas eles não podem tocar as fundações da América.** (...) A América foi alvo de um atentado porque somos o farol mais brilhante de liberdade e oportunidade no mundo. E ninguém impedirá essa luz de brilhar<sup>58</sup> (BUSH, 2001c, grifo nosso).

Para Daalder e Lindsay (2005, p. 80), os atentados de 11 de setembro reafirmaram a visão de mundo que Bush tinha ao invés de mudá-la. A ideia que subsistia era a de que o poder militar norte-americano era a única fonte de proteção do país, a despeito dos acordos internacionais e das instituições, que haviam se provado inúteis para proteger o povo estadunidense. O alvo para uma retaliação seriam Estados porque os terroristas podem ser atores “não-estatais”, mas mesmo assim dependem de regimes como os Talibãs para operarem e se organizarem. Brzezinski (2007), aponta como os atentados foram uma epifania para Bush. A partir daquela data ele seria o líder irresoluto da nação nessa guerra contra uma ameaça imediata e mortal.

Em um artigo para o *NY Times* no dia 22 de setembro de 2001, Frank Bruni retoma uma fala da assessora do presidente, Karen Hughes, que comentou como Bush tinha claramente a percepção de que aquela era a oportunidade deles mudarem o mundo em direção à liberdade, e que não poderia haver nenhum erro. Mark McKinnon, que foi conselheiro do presidente na campanha, após visitá-lo na Casa Branca disse como Bush sentia que o combate ao terrorismo era o destino do país, bem como seu próprio.

---

<sup>58</sup> Do original: “Terrorist attack can shake the foundations of our biggest buildings, but they cannot touch the foundation of America. (...) **America was targeted for attack because we’re the brightest beacon for freedom and opportunity in the world.** And no one will keep the light from shining” (BUSH, 2001c, grifo nosso).

O discurso do presidente, ainda no dia 11 de setembro, na base aérea de Barksdale, Louisiana, dá provas de que o presidente se sentiu consternado com os atentados, mas consciente da necessidade de que ele como líder deveria preservar a liberdade, e guiar a nação no momento de dificuldade:

A determinação da nossa grande nação está sendo testada. Mas não tenham dúvidas: vamos mostrar ao mundo que passaremos por este teste<sup>59</sup> (BUSH, 2001b).

O papel do presidente é de efetivamente acalmar e “comandar” o país em momentos de dificuldade: ele, enquanto líder democraticamente eleito deveria dar o máximo de si para solucionar os desafios que lhe eram impostos. Todavia, os discursos já apontavam tonalidades diferentes, talvez mais resolutos do que aqueles primeiros discursos iniciais que Bush pronunciara na campanha ou no momento em que tomou posse. O presidente passava a se apropriar das questões de política externa, de uma maneira brusca, e ele tratou de deixar claro que acreditava que os Estados Unidos estavam prontos para ações unilaterais: o presidente repetiu a palavra “caçar” duas vezes no dia 11 de setembro, e ora falou em “encontrar”, ora em “punir” os perpetradores dos atentados, mas sempre exaltando a capacidade norte-americana de fazerem isso sozinhos (BUSH, 2001b; 2001c).

Para Robert Jervis (2003), as ideias centrais que estiveram presentes na política externa durante o governo Bush são representadas por quatro elementos centrais na construção de uma doutrina: a) forte crença que o regime político doméstico de um Estado interfere na determinação de sua política externa; b) a percepção de que grandes ameaças requerem novas políticas para combatê-las, como guerras preventivas; c) um desejo de se agir unilateralmente quando necessário; d) a ideia de que a paz e a estabilidade necessitam que os Estados Unidos afirmem sua primazia na política mundial.

Como aponta Jervis (2003, p. 367), “os Estados Unidos agora parecem ter uma política externa baseada na fé<sup>60</sup>” de que a democracia e livre mercado se aplicados a todas as nações, garantiria a paz e estabilidade internacional. Assim, ao passo em que podem ser considerados realistas na sua visão sobre a forma como os Estados se influenciam, e bem descritas a partir das cinco características do hegemonismo de Daalder e Lindsay (2003), Bush e seus conselheiros e assessores são liberais em suas crenças sobre as fontes da política externa (JERVIS, 2003). Essa visão também está em sintonia com o que postula Mead (2006, p. 89) ao apontar como, “a política externa estadunidense não se origina de uma visão única e

---

<sup>59</sup> Do original: “The resolve of our great nation is being tested. But make no mistake: we will show the world that we will pass this test” (BUSH, 2001b).

<sup>60</sup> Do original: “The United States now appears to have a faith-based foreign policy” (JERVIS, 2003, p. 367).

uniforme do mundo. E até mesmo no núcleo responsável pelo processo de sua formulação, identificam-se diferenças vitais no que diz respeito à definição dos interesses nacionais”.

Isso concretiza nosso entendimento de que a agenda neoconservadora não é determinante na política externa dos Estados Unidos a partir do governo Bush. Primeiro como já apontado os temas dessa agenda acabam aparecendo em momentos distintos e anteriores da história da política externa do país. Além do mais, a historicidade de valores nos permite apreender esses pontos gerais que têm sido usados por diversos líderes norte-americanos para justificar suas ações, sempre recorrendo à democracia, à liberdade e à expansão dos valores norte-americanos para justificar suas ações. Isso é uma tática usual das hegemonias, dos domínios e dos impérios ao longo dos milênios das organizações políticas, como aponta, por exemplo, Watson (1992).

A análise aqui aponta que os valores e percepções são semelhantes ao que Holsti (2006) chamou de códigos operacionais. Apropriando-nos ainda do que Holsti (2006) nos ensinou, diante de eventos não antecipados nos quais as reações iniciais são suscetíveis de refletir “conjuntos” cognitivos diversos, entendemos como parte da mídia e da opinião pública mundial focou-se em apreender as decisões de política externa desencadeadas a partir, em especial, dos atentados de setembro de 2001 pela ótica dos neoconservadores. Isso, contudo, não representou uma análise necessariamente apurada da situação.

Ademais, o que percebemos, e os debates apontados acima das principais preocupações ainda na campanha eleitoral, indicam que os membros da administração Bush estavam preocupados com temas ainda atinentes à Guerra Fria, a uma concepção maniqueísta do mundo, voltada para uma lógica mitológica do “nós”, que o próprio Mead (2006) apontou, não havia sido superada. Todos os Dirigentes, e inclusive Rice, especialista em União Soviética e Pacto de Varsóvia, trabalharam em governos no período da Guerra Fria ou no governo transicional de George H. W. Bush. É interessante notar que os membros remanescentes do governo Clinton no governo Bush, tal como Richard Clarke (que foi Coordenador Nacional de Segurança e Antiterrorismo) e George Tenet (que foi Diretor Central de Inteligência para Clinton e Bush, nos último e primeiro mandatos respectivamente), foram os únicos que já se atinavam às novas questões de segurança, que o democrata ressaltou durante seus oito anos na presidência.

Assim, cientes dos valores e das percepções correntes entre os principais membros da administração Bush, estudemos agora como se conformaram as escolhas e preferências após os atentados de 11 de setembro (em um processo, como apontamos, confuso, e cheio de incongruências, resultado justamente desta pluralidade de formas de se pensar e analisar o

papel dos Estados Unidos no mundo) e como eles informaram as ações de política externa a partir daquele período.

#### **4.2 As escolhas e as preferências: a Operação Liberdade Duradoura e a “intervenção direta”**

Os inusitados atentados de 11 de setembro não eram, contudo, inesperados, pois a questão do perigo que a Al-Qaeda representava não era uma novidade para o governo Bush. O próprio George Tenet em conferência com o presidente eleito, o vice-presidente e Rice, uma semana antes da posse de Bush, alertou quanto à grande ameaça que representavam Bin Laden e a Al-Qaeda. Estes foram apresentados como uma das três grandes ameaças que espreitavam os Estados Unidos. As outras duas eram: as armas de destruição em massa (que ganharam a maior parte da atenção da administração nos primeiros meses) e a ascensão do poder da China, militarmente e em outras áreas (WOODWARD, 2005).

Richard Clarke (2004) faz seu relato pormenorizado de como a administração Bush desde o início negligenciou o perigo que a Al-Qaeda e Bin Laden representavam. Descontente que somente em abril o Comitê dos Assessores se reuniu para debater a questão, Clarke se disse surpreso com a crença que Wolfowitz ainda nutria de que o Iraque tinha sido o responsável pelos atentados terroristas contra o *World Trade Center* de 1993. No fim da reunião, Armitage e Hadley se puseram do lado de Clarke, mas o segundo fez questão de ressaltar que lidar com Bin Laden e a rede terrorista que encabeçava perpassava necessariamente lidar com o Afeganistão, com as relações Estados Unidos-Paquistão e com a tema da democracia na região. A proposta é que a questão continuasse sendo debatida nos meses vindouros.

Desse primeiro encontro, recomendaram que o presidente armasse a Aliança do Norte, tal como faziam China, Irã e Rússia, para garantirem sua parte de influência na região. A CIA já tinha um programa de auxílio aos rebeldes, desde 1998, autorizado por Clinton, mas que não era considerado suficiente. Neste momento, até mesmo Colin Powell estava a favor de armar a Aliança do Norte em larga escala. Em julho do mesmo ano, os Assessores se reuniram novamente para debater o tema e concordaram que um plano para eliminar a Al-Qaeda deveria ser elaborado (WOODWARD, 2005). Foi somente em quatro de setembro de 2001, que a “reunião urgente” do Comitê dos Dirigentes sobre a Al-Qaeda aconteceu. Como Clarke (2004, p. 266) apontou, a reunião terminou sem uma conclusão nítida, a não ser pelo

pedido de Rice para que ele escrevesse uma “Diretriz de Segurança Nacional Presidencial” sobre a Al-Qaeda, e que fosse enviada para a apreciação presidencial.

Não agiram tão rápido quanto necessário, e eis que o choque ocorreu: no dia 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos se viram abatidos e aterrorizados diante das imagens constantes das torres do complexo do *World Trade Center* em chamas e se desmoronando, sem falar nas imagens do Pentágono e do outro avião que caiu no campo, no estado da Pensilvânia.

Ainda na noite do dia 11 de setembro, após falar para a nação, o presidente se reuniu com o NSC completo e posteriormente com o seu gabinete de guerra composto por ele, Cheney, Powell, Rumsfeld, Rice, Card, Tenet, e o General Hugh Shelton, que era o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas dos Estados Unidos<sup>61</sup>. Logo, ficou-se nítido que haveria ação no Afeganistão e que a força militar seria central (WOODWARD, 2005).

Foram feitas duas reuniões do NSC no dia 12 de setembro, nas quais o presidente reafirmou sua percepção de que os Estados Unidos estavam em guerra contra um tipo diferente de inimigo e se elaborou a ideia de pressionar pela eliminação de todo o terrorismo enquanto uma ameaça ao estilo de vida americano, buscando não limitar os objetivos da administração somente na eliminação da Al-Qaeda. Apesar dessa concepção generalizada, logo os partícipes das reuniões do NSC concordaram que o objetivo da luta era o terrorismo, mas que o foco imediato deveria efetivamente ser na Al-Qaeda (WOODWARD, 2005).

Uma das questões que pairou o exército dos Estados Unidos e, por conseguinte o Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, foi o despreparo da instituição militar em não ter nenhum plano preparado para lidar com o Afeganistão. Este pode não ser uma potência militar, mas sua geografia o ajudava a se manter relativamente isolado e havia ensinado à sua população como se defender com as táticas de guerrilha. Para acessar o país os Estados Unidos teriam que contar com outros países e o principal aliado deveria ser o Paquistão (JONES, 2009). Ou seja, apesar da retórica unilateralista de Bush, de que os Estados Unidos levariam a guerra que lhes fora imposta pelos terroristas se necessário sozinhos, a realidade era diferente: a necessidade de bases fez com que o país se lançasse em um esforço diplomático para conseguir o consentimento dos Estados vizinhos ao Afeganistão para usar seus territórios para lançar os ataques contra os Talibãs e a Al-Qaeda.

Powell, enquanto Secretário de Estado, ficou encarregado de enviar a mensagem presidencial ao Paquistão, pautada basicamente no argumento expresso por Bush em discurso

---

<sup>61</sup> Ficou no cargo de 1997 até o final de setembro de 2001. Foi substituído por Richard Myers, que se apossou do cargo em primeiro de outubro de 2001.

no dia anterior: ou estavam a favor ou contra os Estados Unidos, sem possibilidades de meio termo (BUSH, 2001c; WOODWARD, 2005). O trabalho do Secretário de Estado não era simples em termos gerais, pois tinha que fazer com que o General Pervez Musharraf, então presidente do país, aceitasse as demandas dos Estados Unidos, mesmo depois de dois anos de afastamento entre os dois governos (justamente pelo golpe que derrubou o governo democraticamente eleito em Islamabad e instaurou o general no poder).

A embaixadora dos Estados Unidos no Paquistão, Wendy Chamberlain, de pronto se reuniu com o presidente Musharraf e expôs as condições de Washington, bem como ouviu as condições paquistanesas, dentre as quais a proibição de voos dos Estados Unidos sobre as instalações nucleares do país, os ataques contra o Afeganistão não poderiam ser acionados do solo paquistanês e os Estados Unidos se comprometeriam a ajudar economicamente o Paquistão (JONES, 2009, p. 88). Mais uma vez, Islamabad tinha a chance de encher seus cofres com a generosidade financeira norte-americana, auferindo alguns bilhões de dólares em ajuda além de ter saído do limbo do sistema internacional, após ter testado suas primeiras armas nucleares e o golpe de Musharraf. Importante ressaltar que Islamabad ainda continuava um dos únicos governos do mundo a reconhecer os Talibãs enquanto governo legítimo afegão. Os Estados Unidos logo utilizariam esses laços para enviar uma mensagem ao Mulá Omar, líder dos Talibãs, e seus seguidores.

Rice presidiu uma reunião do Comitê dos Dirigentes no dia 13 de setembro para definir como a luta contra a Al-Qaeda seria conduzida: quem quer que apoiasse a rede terrorista estaria em risco de sofrer sanções. Na reunião no mesmo dia do NSC, Bush discutiu um ultimato apropriado aos Talibãs e ainda ordenou a Rumsfeld que preparasse um plano de ataque, caso não houvesse obediência aos ditames de Washington. Para o presidente, já estava claro que invadir o Afeganistão era a opção, mas como as primeiras notícias dos militares ao presidente e a Rumsfeld eram desapontadoras, a via diplomática ainda foi uma opção diante da necessidade de dar uma resposta breve ao povo norte-americano sobre o que seria feito contra os seus malfeitores (NATIONAL COMMISSION, 2005; WOODWARD, 2005). Ou seja, a administração precisava ganhar tempo para preparar-se para um ataque.

Mesmo com o apoio do Paquistão garantido e com objetivos começando a serem definidos, contudo, o Departamento de Defesa ainda não tinha um plano para atacar o Afeganistão. No vazio foi então que a CIA prestou seus serviços, pois Tenet já vinha preparando há meses um plano para lidar com os Talibãs. Este consistia em enviar equipes paramilitares que já haviam trabalhado com as forças de oposição afegãs, em especial a Aliança do Norte, para dismantelar os Talibãs e caçar membros da Al-Qaeda. Tudo isso não

demoraria mais do que semanas, de acordo com Cofer Black, chefe da sessão de contraterrorismo na CIA (WOODWARD, 2005).

Como aponta Woodward (2005), Tenet e Black propuseram que essa ação deveria começar com equipes paramilitares dos Estados Unidos contatando cada *warlord*. Para Black, a ideia de um ultimato aos Talibãs era insuficiente, e estes também deveriam ser derrubados, pois dependiam simbioticamente da Al-Qaeda. Wolfowitz também era defensor dessa proposta. No dia 13 de setembro declarou em reunião que não se tratava simplesmente de capturar pessoas e responsabilizá-las pelos atentados, “mas remover os santuários, remover seus sistemas de apoio, arrematar Estados que patrocinam o terrorismo<sup>62</sup>” (WOODWARD, 2005, p. 60). Powell foi um dos que se distanciou dessa ideia *a priori* e juntamente com Shelton começaram a se irritar com a insistência de Rumsfeld e Wolfowitz de levantar a questão iraquiana, logo nas primeiras reuniões após os atentados.

No dia 15 de setembro, os Dirigentes se reuniram em *Camp David*, em Maryland. O “Executivo da Política Externa” dos Estados Unidos ainda estava mapeando o terreno, muito mais do que tomando decisões efetivas. Tenet, por exemplo, apresentou seus planos para o Afeganistão além de oferecer maneiras como a CIA poderia agir em 80 países para derrotar a Al-Qaeda. O Diretor do FBI, Robert Muller, e o Procurador-Geral, John Ashcroft, apresentaram os resultados preliminares da investigação sobre os ataques e propostas de legislação para reforçar os poderes de aplicação da lei em casos extremos, como de um atentado terrorista (WOODWARD, 2005, p. 74).

Todavia, nas reuniões desse dia certos planos começaram a ser esboçados. O General Shelton apresentou três propostas de ação militar:

- 1) lançar mísseis guiados contra os campos de treinamento dos terroristas, que provavelmente estariam vazios tornando esta ação muito mais simbólica do que efetiva;
- 2) mandar bombardeiros tripulados atacar estruturas defensivas dos Talibãs, e que não durariam muitos dias justamente pela falta de alvos;
- 3) adicionar às essas ações Forças Especiais e possivelmente tropas do exército e dos *Marines*.

Todavia, Woodward (2005), Daalder e Lindsay (2003) e Feith (2008), e boa parte dos escritores sobre esse processo de tomada de decisão em específico, apontam que faltava um sentido geral para a guerra que se pretendia, e assim pensava o presidente, se deveria lançar

---

<sup>62</sup> Do original: “but removing the sanctuaries, removing the support systems, ending states who sponsor terrorism” (WOODWARD, 2005, p. 60).

dali a algumas semanas. Os grandes questionamentos continuavam sendo: qual seria o objetivo geral da operação militar? O que viria em seguida ao governo dos Talibãs? Quais seriam os impactos para o Paquistão? A resposta para estas perguntas não viria de maneira rápida, nem muito menos fácil.

Powell, na reunião do dia 15 de setembro, alertou que estender os objetivos da guerra desviaria possíveis aliados. Para Bush (apud DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 81), todavia, isso não era um problema: “Em algum momento, nós poderemos ser os únicos restantes. Tudo bem por mim. Nós somos a América<sup>63</sup>”. Essa ideia corresponde ao quarto ponto do hegemonismo que Daalder e Lindsay (2003) indicaram e reproduzimos em páginas anteriores. O presidente tinha claramente a compreensão de que eram os objetivos que deveriam fazer a coalizão e não a coalizão moldar os objetivos. Imerso como estava na sua percepção pessoal de que tinha uma missão a partir dos atentados, Bush não se importava em levar adiante a guerra no Afeganistão, muito menos a guerra global contra o terror, sozinho. Não que menosprezasse as alianças. Muito pelo contrário: dividir gastos e contar com outras tropas era muito bem-vindo, mas desde que não interferisse nos interesses maiores do país. Como já apontamos, mesmo que desligada da realidade diante da necessidade de terem pelo menos bons contatos com os países vizinhos do Afeganistão (devido à já impossibilidade de contarem com o Irã para lançarem qualquer tipo de ataque), esta foi uma das primeiras escolhas da administração Bush: agir em aliança por conveniência, mas desprezá-las quando impeditivas de alguma forma.

Powell, todavia, percebia que essa posição era irreal. Sem aliados os Estados Unidos não poderiam sequer lançar uma campanha no Afeganistão. Discordando ainda de outros pontos decididos que passavam a receber apoio dos outros membros do NSC, na reunião do dia 15 de setembro, para Powell seria importante deixar alguém na cadeia de comando dos Talibãs, ou seja, não retirá-los por completo do poder, e através de contatos, por exemplo, com a Arábia Saudita, fazê-los engajados na guerra contra o terrorismo (WOODWARD, 2005, p. 87).

Outro ponto de discórdia foi o Iraque, já mencionado acima. Imediatamente após os ataques, Bush perguntou se Saddam Hussein estava relacionado. Rumsfeld e Wolfowitz já se animavam com a possibilidade de atacarem o Iraque, e no dia 15 de setembro, mesmo com todas as evidências relacionando os Talibãs e a Al-Qaeda aos atentados, e os dois defendiam veementemente a ideia de atacar Bagdá. O presidente, interessado no que poderia sair do

---

<sup>63</sup> Do original: “At some point, we may be the only ones left. That’s okay with me. We are America” (DAALDER; LINDSAY, 2003, p. 81).

debate, deixou ele se desenvolver durante a manhã, mas na reunião do NSC no período da tarde coibiu qualquer tentativa de trazer o assunto à mesa (NATIONAL Commission, 2005; WOODWARD, 2005, passim). Encerrava-se aqui também o debate sobre o alvo imediato na primeira etapa da guerra contra o terror, e escolheu-se por atacar imediatamente os Talibãs, caso não respeitassem as exigências que os Estados Unidos lhes faziam – especificamente entregar Bin Laden e dismantelar os campos de treinamento da Al-Qaeda – e o foco se voltou estritamente para o Afeganistão e a questão envolvendo os terroristas lá estabelecidos.

No dia 17 de setembro, na reunião do NSC na Casa Branca o presidente tinha estabelecido o que demandaria de cada um de seus principais secretários e assessores (DAALDER; LINDSAY, 2005), nos primeiros passos na Guerra contra o Terror. A divisão de tarefas seguiu basicamente o seguinte: a) Ashcroft, Mueller e Tenet: desenvolveriam um plano para a defesa interna; b) Powell: daria um ultimato aos Talibãs, desenvolveria um plano para estabilizar o Paquistão e deveria se preparar para notificar a Rússia e outros países vizinhos do Afeganistão quando as hostilidades começassem; c) Rumsfeld e Shelton: desenvolveriam o plano de ataque caso os Talibãs não respondessem ao ultimato; e, d) o Secretário do Tesouro, Paul O'Neill, deveria desenvolver um plano para atingir as bases financeiras da Al-Qaeda (NATIONAL Commission, 2005).

No dia 20 de setembro, o presidente Bush discursou no Congresso e aproveitou a oportunidade para apresentar ao público norte-americano uma face do inimigo que passariam a enfrentar dali adiante: a Al-Qaeda e seu líder, Osama Bin Laden. As evidências, como o presidente disse, apontavam que os responsáveis pelos atentados foram um conjunto de organizações terroristas frouxamente organizadas chamada Al-Qaeda, cujo objetivo era reformular o mundo de acordo com suas crenças radicais. Estabelecidos no Afeganistão, controlado pelos Talibãs, a Al-Qaeda era capaz de mostrar o quão brutal e aprisionadora seria a vida se os seus preceitos fossem mundialmente estabelecidos. Ciente da necessidade de fazer frente a esses novos inimigos, Bush (2001d) fez as seguintes demandas aos líderes talibãs:

- a) Entregar aos Estados Unidos todas as lideranças da Al-Qaeda que estavam naquele país;
- b) Libertar todos os prisioneiros de outras nacionalidades, inclusive norte-americanos, que eles detinham injustamente.
- c) Proteger jornalistas estrangeiros, diplomatas e assistentes humanitários no país;

- d) Fechar de imediato e permanentemente os campos de treinamento terrorista em solo afegão, levando às autoridades apropriadas os responsáveis por este tipo de atividade;
- e) Conceder aos Estados Unidos acesso completo aos campos de treinamento terrorista, para que pudessem assegurar que não seriam mais utilizados para esta finalidade.

Todavia, foi desconsiderado que tanto Bin Laden havia chegado ao Afeganistão durante o governo Rabbani quanto que o *Pashtunwali*, o código de conduta dos pashtun, proíbe que um convidado seja entregue a seu inimigo. Assim, os Talibãs, inclusive em momentos prévios manifestaram que eles deveriam julgar Bin Laden pelos atentados terroristas que já havia organizado, mas de acordo com as leis islâmicas, o que os Estados Unidos não haviam aceitado e não aceitariam dessa vez (MISDAQ, 2006, p. 243).

O debate, contudo, continuou pouco decisivo e em 23 de setembro, em uma Reunião dos Dirigentes, Tenet propôs que o foco militar deveria ser na Brigada 055, o braço armado da Al-Qaeda. Enquanto isso Powell continuou apontando a necessidade de mais pressão diplomática, e na proposta de que o foco não era derrubar o regime, mas forçá-los a fazer a coisa certa, seguindo o que o presidente havia declarado dias atrás. Mas como Woodward (2005, p. 123) aponta, ele começava a perceber que seria difícil separar os Talibãs da Al-Qaeda.

O presidente deu um passo crucial em 25 de setembro ao dizer que o sucesso da missão não poderia ser decidido em termos de capturar ou não Osama Bin Laden, o que contentou os mais hegemônistas no círculo de decisão, mas foi plausível diante das medidas que se estavam tomando (como o pedido de auxílio internacional no congelamento e bloqueio de contas de pessoas suspeitas de envolvimento com terrorismo). Ainda neste dia, Tenet anunciou que tudo estava preparado para iniciarem as ações em conjunto com a Aliança do Norte, mas alertou que eles atacariam tanto a Al-Qaeda quanto os Talibãs (WOODWARD, 2005, p. 133). No dia seguinte, aterrissou em solo afegão o *Northern Afghanistan Liaison Team*, codinome “*Jawbreaker*”, que foi formado em 19 de setembro, depois do que ficou decidido da necessidade de enviar uma equipe da CIA para o Afeganistão o mais breve possível. Gary Berntsen, que era o líder dos *Jawbreaker*, falava Farsi e Dari fluentemente, e uma das missões que lhe havia sido passada era além de contatar a Aliança do Norte, se possível, matar Bin Laden.

Enquanto os debates continuaram em torno de quando começar as ações militares no Afeganistão, em como assegurar o apoio dos Estados vizinhos daquele país e quais meios empregarem na ação, na Reunião dos Dirigentes do dia 03 de outubro, de acordo com Woodward (2005, p. 192), Powell se mostrou claramente preocupado com a substituição dos Talibãs por um governo que representasse todos os afegãos. Essa preocupação também havia sido a das administrações anteriores, inclusive a de Clinton, que quando se distanciaram dos Talibãs por perceberem que estavam se radicalizando, passaram a lançar vez ou outra, palavras neste sentido. Richard Haas, diretor de planejamento político no Departamento de Estado, foi designado a ir a Roma falar com Zaher Shah sobre um processo de transição no Afeganistão. Além do mais, Rice anunciou que até Musharraf já queria discutir os planos para o Afeganistão pós-Talibãs.

Como Woodward (2005, p. 192-193) afirma, a transição para uma política de mudança de regime aconteceu definitivamente nesta reunião. Tenet estava satisfeito, pois desde os atentados de 11 de setembro já dizia que os Talibãs e a Al-Qaeda estavam juntos e assim deveriam ser eliminados. Andrew Card, chefe de gabinete da Casa Branca, alertou: “O presidente não vai querer usar tropas para reconstruir o Afeganistão<sup>64</sup>” (p. 192). De fato, Bush já havia dito em várias reuniões que não pretendia utilizar os militares como Clinton os havia usado, para fazer missões de paz, criticando essa prática também durante a campanha. Todavia, como Woodward (2005) assinalou,

Todos na sala sabiam que estavam entrando em uma fase de *peacekeeping* e construção de nações. A lição primordial dos anos 1990 no Afeganistão era: não deixe um vácuo. O abandono do Afeganistão depois que os soviéticos foram depostos em 1989 criou as condições para a ascensão dos Talibãs e para a virtual tomada do país por Bin Laden e a Al-Qaeda<sup>65</sup> (p. 192).

Ou seja, por mais que não seja plenamente divulgado, a administração Bush tinha plena consciência das consequências das fases anteriores do envolvimento norte-americano com o Afeganistão. Todavia, a grande questão era como levar adiante a intervenção militar, derrubar os Talibãs, dismantelar a Al-Qaeda e deixar o país sem governo? Manifestava-se cada vez mais impossível deixar o país sem amparo, o que teria sido, mais uma vez, irresponsável.

---

<sup>64</sup> Do original: “The president won’t want to use troops to rebuild Afghanistan” (WOODWARD, 2005, p. 192).

<sup>65</sup> Do original: “Everyone in the room knew they were entering a phase of *peacekeeping* and nation building. The overriding lesson from the 1990s in Afghanistan was: Don’t leave a vacuum. The abandonment of Afghanistan after the Soviets were ousted in 1989 had created the conditions for the rise of the Taliban and the virtual takeover of the country by bin Laden and al Qaeda” (WOODWARD, 2005, p. 192).

No sábado seis de outubro, Bush estava em *Camp David* e por videoconferência participou da reunião do NSC dando enfim a permissão para que as operações se iniciassem, depois da preparação do Comando Central dos Estados Unidos (CENTCOM) para lançar as operações militares. No dia seguinte, em sete de outubro de 2001, Bush anunciou ao país, às 13:00 horas, que tinha dado ordens para o início dos ataques às instalações militares dos Talibãs e aos campos de treinamento da Al-Qaeda no Afeganistão (WOODWARD, 2005, p. 204-205). Lançava-se, assim, a “Operação Liberdade Duradoura”, a ação de política externa voltada para a intervenção direta no Afeganistão. Como Carlsnaes (1987; 1992; 2002) aponta a ação de política externa está em relação teleológica com a dimensão intencional e com a dimensão da disposição. Diante das percepções e valores que carregavam os principais tomadores de decisão na administração Bush, e ao longo dos dias que transcorreram dos atentados até o início da ação direta, as preferências ficaram ressaltadas e informaram as escolhas, neste caso, do ataque direto.

As escolhas foram sendo pouco a pouco moldadas, em embate direto entre dois dos principais componentes do Executivo de Política Externa estadunidense, Powell e Rumsfeld. No fim, não prevaleceram a opinião estrita de nenhum dos dois, e o presidente soube levar o processo de tomada de decisão, com grande auxílio de Rice. Como o próprio modelo de Carlsnaes aponta, há uma inexorável fluidez na política externa, sendo assim, esta primeira e decisiva ação, o lançamento dos primeiros mísseis indicando o começo da Guerra do Afeganistão, indicavam o início de uma longa guerra contra o terrorismo global, como Bush gostava de enfatizar. Dialogariam com o porvir que, diga-se de passagem, não era muito acalentador.

Os Estados Unidos efetivamente agiram com cautela nos primeiros momentos da guerra. O apoio excessivo à Aliança do Norte poderia não produzir o melhor resultado, pois esta era formada por grupos étnicos minoritários do país, e caso estes tomassem o poder não só desagradaria ao Paquistão, mas complicaria a situação política no Afeganistão. Outro problema foi a incapacidade de desenrolar todo o potencial bélico dos Estados Unidos em tempo hábil para a missão no Afeganistão.

Contudo, o problema central, mesmo depois do lançamento da “Operação Liberdade Duradoura”, continuava sendo a falta de clareza quanto aos objetivos militares: tratava-se de capturar Bin Laden? Destruir a *Al-Qaeda*? Derrubar os Talibãs? Assegurar que o Afeganistão nunca mais seria um santuário terrorista? Mandar uma mensagem para os outros apoiadores de grupos terroristas? Ou tudo isso junto?

Uma das maiores dificuldades foi a hesitação de Rumsfeld em assumir por completo o controle da missão, que a ele cabia por ser Secretário de Defesa, situação que só se resolveu por volta do dia 20 de outubro de 2001. Antes, na reunião do NSC de 17 de outubro, que foi presidida por Cheney já que Bush estava fazendo uma viagem por alguns países da Ásia, Tenet comunicou que novas equipes da CIA já estavam no Afeganistão e tinha se encontrado com Rashid Dostum, um uzbeque, e um dos mais beneficiados com auxílio norte-americano no período. Rumsfeld indagou como poderiam enviar pessoal para o sul, majoritariamente pashtun e onde os Talibãs tinham mais poder. Tenet mencionou um líder tribal pashtun, Hamid Karzai, com quem a agência tinha contato. Ele operava de Tarin Kowt, e falava inglês fluentemente. Ou seja, a necessidade de encontrar maior profundidade no terreno por meio de *proxies* começava a ser solucionada por meio das possibilidades de contato com Karzai, o que na verdade, não era nada animador devido às dificuldades de se chegar à região, ainda dominada pelos Talibãs (WOODWARD, 2005, *passim*).

Até o final do mês de outubro, muitos estavam céticos quanto à possibilidade da ação militar ser vitoriosa. Todavia, o mês de novembro foi crucial. A primeira grande cidade a cair foi Mazar-i-Sharif, em 10 de novembro de 2001. Três dias depois foi a vez de Cabul. Tropas de Hamid Karzai, ajudaram no cerco a Kandahar, último refúgio dos Talibãs. Na noite do dia 6 de dezembro de 2001, o Mulá Omar e os líderes seniores dos Talibãs saíram da cidade (JONES, 2009; LAGARDE, 2010).

O mês de novembro foi deveras animador e mais cedo que imaginavam a administração Bush se viu com a responsabilidade de pensar uma reorganização política para o Afeganistão. Duas posições principais se digladiavam quanto a esta tarefa, como já apontamos: um primeiro campo acreditava que uma força de *peacekeeping* era necessária para garantir a segurança no Afeganistão, e tinha como proponentes Colin Powell e Robert Cooper. Powell designou Richard Haas para trabalhar junto com seu colega do Departamento de Estado James Dobbins e o representante especial das Nações Unidas para o Afeganistão, Lakhdar Brahimi, para tentar forjar um governo o mais representativo possível para o Afeganistão. Esse processo culminou na Conferência de Bonn, em 5 de dezembro de 2001, em que um grupo de afegãos proeminentes, na maior parte refugiados de países europeus e membros da Aliança do Norte, se reuniram em Bonn, na Alemanha, onde firmaram o *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of*

*Permanent Government Institutions*<sup>66</sup>, ou mais conhecido como Acordo de Bonn, que foi endossado pela resolução 1383 do Conselho de Segurança em 6 de dezembro de 2001.

Por outro lado, havia os que acreditavam que as tropas dos Estados Unidos não deveriam se envolver na segurança dos afegãos, que deveria ser deixada para eles próprios organizarem. Os principais proponentes desta abordagem eram Rumsfeld, o general Tommy Franks e o próprio presidente Bush, fazendo jus às suas críticas ao governo Clinton durante a campanha. Aparentemente esse debate foi vencido pelo Departamento de Defesa, e em 2002 os Estados Unidos enviaram 8.000 soldados para o Afeganistão para caçar membros dos Talibãs e da Al-Qaeda, mas não para *peacekeeping*. Todavia, como analisa Jones (2009), com essa proposta de *light footprint*, ou seja, ingerir o menos possível nas questões internas afegãs, os Estados Unidos arruinaram as chances de desenvolver a governança no país, e com a guerra no Iraque a reversão desta atitude se tornara difícil.

Para Jones (2009), tropas e polícia internacionais são importantes em assegurar a segurança de um país após um conflito. Em termos históricos, o nível de soldados por mil habitantes no começo da missão do Afeganistão (um taxa 1,6 por cada mil habitantes) remonta a grandes fracassos, como a missão das Nações Unidas no Congo Belga (1,3 soldados por mil habitantes) e a intervenção dos Estados Unidos na Somália (5,7 por mil habitantes). Não havia também policiais civis no Afeganistão, para assegurar o cumprimento da lei, situação contrária ao que aconteceu na Bósnia e no Kosovo. No que tange a auxílio econômico, foram despendidos sessenta dólares americanos por afegão nos dois primeiros anos, que foi também um dos níveis de auxílio mais baixo desde a Segunda Guerra Mundial.

Todavia, ponderando os elementos que aqui ressaltamos, indicamos que o embate entre as duas forças acima apontadas – dos favoráveis a uma ação mais incisiva no Afeganistão e dos que preferiam um *light footprint* – fez com que a administração se envolvesse mais timidamente com o país. Além do mais, um fator crucial nesta questão foi o envolvimento desde logo dos países membros da OTAN na missão militar no Afeganistão, conferindo fundos e tropas para o combate aos Talibãs e à Al-Qaeda. Ou seja, os Estados Unidos recorreram aos organismos internacionais para levar adiante o *peacekeeping* e a formação do governo no Afeganistão, mantendo-se voltados para as missões de combate, mesmo que isso pouco a pouco os tenha feito voltado para as questões de *nation-building*, cuja característica basilar é a manutenção da segurança (JONES, 2009).

---

<sup>66</sup> Acordo sobre Regimes Provisórios no Afeganistão Aguardando o Restabelecimento de Instituições Permanentes do Governo.

Aliado a esta questão, a mudança de regime foi uma consequência natural da retirada dos Talibãs do poder. Além do mais, como aponta Misdag (2006, p. 248), a preocupação essencial em criar um governo com base ampla vem muito mais de uma preocupação de empossar uma administração que fosse conivente com a ocupação norte-americana e, principalmente, que esta não fosse a Aliança do Norte. Assim, os interesses da região não foram necessariamente direcionados nesta nova fase de “intervenção direta”, em que os Estados Unidos tiveram que pouco a pouco escalar seu envolvimento militar com o país.

### **4.3 Reavaliando os atentados terroristas de 11 de setembro e os impactos da Guerra do Afeganistão**

O dia 11 de setembro de 2001 estará para sempre marcado como uma data para reflexão. A irracionalidade dos ataques terroristas ainda nos surpreende e o ‘terror’ continua seu ciclo e perpetua sua função todas as vezes que as fatídicas imagens dos aviões atingindo as torres do *World Trade Center* são reprisadas pelos diversos meios de comunicação. De 2001 em diante muitas coisas mudaram. Consideremos que há alguns séculos, um período da mesma extensão temporal não traria consigo a percepção de tamanhas alterações. Contudo, é necessário cautela nesta análise. Olhemos alguns dos principais desdobramentos dos atentados.

Antes de tudo, os ataques perpetrados pela Al-Qaeda levaram os Estados Unidos a uma guerra no Afeganistão e deram suporte e ímpeto para a consolidação de um discurso, que como já sabemos não foi criado a partir dos atentados, que exortava a invasão do Iraque para a derrubada do governo de Saddam Hussein. *A priori*, as duas intervenções militares tiveram objetivos não vinculados diretamente ao regime político de cada país (no primeiro caso, a caça aos membros da Al-Qaeda, e no segundo, o temor das armas de destruição em massa), mas imbuído nos discursos e engendrado por ações nestes países após a ocupação, ficou-se claro que a mudança de regime, pela via militar, estava em pauta enquanto questão moral.

A prática norte-americana indica que o interesse nacional é construído sobre os valores e percepções, mas que às vezes, as escolhas e preferências dos tomadores de decisão são aparentemente incompatíveis. Contudo, a formulação das “escolas”, por Mead (2006), aponta como é fluída essa relação entre as disposições e as intenções na política externa dos Estados Unidos. Todavia, por mais que esse discurso faça sentido no plano interno, no plano externo pode trazer consequências para a hegemonia norte-americana.

Todavia, o oximoro a que se renegou a “liberdade” e a “democracia” quando vinculadas a outro termo com carga tão poderosa quanto “guerra” teve consequências deletérias: dessa vez, foram os Estados Unidos que se viram marginalizados, pois as fábulas contadas para justificar as duas guerras foram desconstruídas pelos fatos no campo de batalha e nas instâncias burocráticas. Essa posição fica interessantemente complementada no seguinte trecho do artigo de Ramalho da Rocha (2006, p. 75): “ironicamente, políticas de difusão de valores democráticos e liberais são vistas, elas próprias, como incompatíveis com conceitos de democracia, o que alimenta, em países de cultura islâmica, resistências a esses valores e oposições aos EUA”.

No caso dos atentados terroristas, eles tiveram um impacto devastador na opinião pública internacional e líderes de todas as partes do mundo se mostraram consternados com a situação norte-americana. O terrorismo, prática adotada já há séculos tem esse potencial de transferir maior responsabilidade para os líderes, pois a população, sentido o pavor de lhes faltarem as bases para manter suas vidas, se entrega às epifanias libertadoras que só os “grandes” líderes julgam ter.

Prova da consternação internacional diante dos atentados foi que no dia doze de setembro, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, aprovou a resolução nº. 1368 condenando os atentados, e autorizando o uso de todas as medidas necessárias para responder aos ataques. O órgão máximo para questões de segurança da organização utilizou de um tom incisivo na resolução, ao conclamar, no terceiro artigo, todos os Estados a trabalharem juntos para levar os perpetradores, os organizadores e os patrocinadores dos atentados à justiça, e enfatizou a culpabilidade de todos que de alguma maneira se envolveram em financiamento ou apoio às atividades terroristas ressaltando que seriam responsabilizados por estas práticas (ONU, 2001).

Os atentados, todavia, tinham raízes profundas nas duas últimas fases de envolvimento dos Estados Unidos com o Afeganistão e faltou essa percepção de imediato entre o público, a mídia e em partes da administração Bush. Por muito tempo, em especial durante a Guerra Fria, tratou-se o mundo como um jogo de xadrez. Os atentados mostraram que isso não era mais possível, ou pelo menos, prudente.

Essa visão maniqueísta buscou reascender velhas dinâmicas, que como já dito, tinham como uma das bases a defesa da democracia como condição *sine qua non* para a segurança dos Estados Unidos e do sistema internacional como um todo, baseada fortemente, contudo na força bruta. Edward Carr (2001) já nos havia alertado para o perigo das chamadas teorias da moral internacional, que se pretendiam universais, mas que escondiam ímpetos de dominação:

As teorias da moral social são sempre produto de um grupo dominante, que se identifica com a comunidade como um todo, e que possui facilidades, negadas aos grupos ou indivíduos subordinados, para impor sua visão da vida na comunidade. As teorias da moral internacional são, pela mesma razão e em virtude do mesmo processo, o produto das nações ou grupos de nações dominantes (CARR, 2001, p. 105).

Como estudado no primeiro capítulo, e ressaltado ao longo do trabalho, o tomador de decisão, ou o Executivo de Política Externa, é capaz então de apropriar um discurso, moldar e apresentar ao mundo como algo que é benéfico a todos. Já discutimos o quão habilidosos os Estados Unidos são nessa prática. Recorrendo mais uma vez a Carr (2001, p. 70), percebemos que

Politicamente, a doutrina da identidade de interesses em geral tomou a forma de um pressuposto de que as nações possuem um interesse idêntico na paz, e que toda nação que deseje perturbar a paz é, portanto, irracional e imoral. Esta visão carrega marcas inconfundíveis de sua origem anglo-saxônica.

Assim, a prática dos Estados Unidos de vincular sua ação no Afeganistão a pressupostos ideológicos, e os quase messiânicos do presidente Bush, deixaram em evidência sua manipulação de teorias da moral internacional em prol de seus objetivos. Esse movimento foi, no entanto, insensato. Tendo a opinião pública mundial a seu favor, eles não souberam moldá-la, mas quiseram impor sua visão de mundo ressaltando antes de tudo que os Estados Unidos agora agiriam de maneira diferente, a resguardar a sua segurança nacional e a ordem global, em detrimento de qualquer ameaçador real ou em potencial.

De acordo com a análise de Melvyn P. Leffler (2005) há mais continuidade do que mudanças na política externa estadunidense após os atentados. Para este autor, a própria retórica de Bush tem raízes profundas na história da política externa dos Estados Unidos, posição que temos defendido ao longo deste trabalho. Houve, claro, mudanças, mas não revoluções no modo de agir do país. Os pontos que foram tidos como mais revolucionários na Estratégia de Defesa Nacional de Bush (2002), que de alguma maneira consolidou os pilares da Doutrina Bush, foram a dispensabilidade de contenção, da formação de alianças e do multilateralismo em favor da prevenção<sup>67</sup>, do unilateralismo e da hegemonia.

---

<sup>67</sup> Jervis (2003) aponta alguns problemas advindos do conceito de guerra preventiva, que são importantes de serem ressaltados: a) por definição, as informações relevantes para constar um risco a ser prevenido envolvem predições sobre ameaças que residem no futuro. Como a doutrina Bush acredita que a política externa dos Estados Unidos é ditada pela política interna, acreditam que pelo fato da Coreia do Norte, do Iraque e da Síria serem ditaduras, eles tenderão a dominar seus vizinhos, a patrocinar o terrorismo e a ameaçar os Estados Unidos; b) mesmo informações sobre comportamentos passados podem ser difíceis de serem avaliadas, como no caso iraquiano, em que Reino Unido e Estados Unidos sobrestimaram o programa de armas de destruição em massas de Saddam; e, c) utilizar

A contenção, no documento supracitado de 2002, já não era mais vista como suficiente para lidar com os Estados párias ou terroristas. Mas nada disso, com aponta Leffler (2005) é realmente revolucionário. Ação militar preventiva não era, por exemplo, uma prática nova na política externa dos Estados Unidos: as decisões de Johnson de enviar tropas para a República Dominicana e para a Indochina foram preventivas. A própria decisão do bloqueio naval de Cuba de 1962, tomada pelo presidente Kennedy foi preventiva: o tom da discussão era qual medida preventiva os Estados Unidos deveriam tomar, e não se deveriam tomar medidas dessa maneira. Outro presidente que já havia usado a retórica da guerra preventiva foi Theodore Roosevelt, que a usou no Caribe e na América Central no início do século XX. Franklin Roosevelt partiu da ameaça que Hitler impunha para adotar uma ação defensiva, tomando a guerra como uma ação preventiva, para barrar um provável eclipse do mundo livre e democrático.

Sobre a questão da unilateralidade, Leffler (2005) aponta que a administração Eisenhower buscou mostrar a assertividade dos Estados Unidos em agir unilateralmente em casos de guerras civis que envolvessem as questões da Guerra Fria, e os comunistas tinham que estar cientes da capacidade norte-americana de agir sozinhos.

Compreendemos que os atentados terroristas tiveram muito mais o efeito de sacudir a administração Bush, fazendo com que eles passassem efetivamente a reforçar suas agendas retrógradas do período da Guerra Fria do que a criar novas. A letargia com que os temas de *high politics* estavam sendo tratados deixou parte da administração com certo amargor – o foco estava sendo até então em temas como rodadas de liberalização comercial, tratados ambientais, entre outros –, pois se passou a ter a preocupação com as possibilidades de evitar novos atentados. Diante dos acontecimentos, cabia agora aos Estados Unidos dar uma resposta efetiva, enérgica e resoluta. Rumsfeld, Wolfowitz tinham sua agenda, que perpassava o *lobby* para a invasão do Iraque. Powell e Armitage, por outro lado, acreditavam na diplomacia. Rice, fiel conselheira de Bush, tentava lidar com os dois lados, mas ciente de que o próprio presidente já havia enveredado para um caminho próprio, belicista e maniqueísta, passando pela própria caracterização daquela missão como algo pessoal.

---

a doutrina de guerra preventiva para um caso pode levá-la a ser usada em outros casos quando as ameaças aparecem, e isto pode se tornar inviável internacionalmente e internamente.

#### 4.3.1 *O impacto da Guerra do Afeganistão sobre o poder dos Estados Unidos*

Iniciemos esta subseção retomando as questões feitas no início do capítulo e dando-lhes o devido desfecho para enfim postularmos outras reflexões. A principal pergunta, que foi o mote deste trabalho, era: por que a administração de George W. Bush optou pela retirada dos Talibãs do poder no Afeganistão e pela mudança de regime, em uma ação de envolvimento direto na política interna do país, após décadas de incursão indireta? Nossa análise indica que a opção pela retirada dos Talibãs do poder seguiu os próprios caminhos das várias rodadas de reuniões no Comitê dos Dirigentes, através das quais os principais encarregados da política externa dos Estados Unidos se deram conta de que os Talibãs estavam diretamente vinculados à Al-Qaeda e à Osama Bin Laden. Havia uma predisposição de promover o desmonte do governo dos Talibãs, mas nada em efetivo havia sido engendrado neste sentido antes dos atentados. O discurso democrático se inseriu neste sentido num âmbito mais amplo de ideais da política externa do país, que historicamente havia defendido a democratização gradativa dos países do mundo no sentido de torná-lo mais seguro. A incursão direta é então facilmente explicada pela conjuntura, que exigia uma ação mais enérgica após anos postergando uma atuação mais efetiva em relação aos grupos terroristas que se aninhavam no Afeganistão. Salvar o país neste momento significava impedir que tanto sua estrutura física quanto seu arcabouço cognitivo – liberdade, democracia e livre mercado – fossem atingidos novamente por terroristas insanos estabelecidos em alguma parte longínqua do mundo.

A pergunta subsidiária, e que endereçamos neste último capítulo, foi: qual o impacto do discurso acerca da democracia nas ações de política externa da administração Bush para o Afeganistão? Aqui, contudo, apontamos que este discurso foi muito mais o fomentador de uma impressão de que havia uma lacuna entre a alocação e a prática. A própria percepção de que a democracia e a liberdade, defendidas por um Estado, não passavam de uma teoria da moral internacional, tal como definidas por Carr (2001, p. 105). Além do mais, a opção pelo *light footprint* e o gradativo encaminhamento da administração Bush para lidar com o Iraque que não tinha, de acordo com Clarke e Tenet (CLARKE, 2004), nenhuma relação aparente com qualquer esforço de empreender qualquer tipo de atentado terrorista contra os Estados Unidos. Assim, os esforços envidados para a efetiva democratização afegã foram irrisórios, o que se reflete até os dias atuais.

O desejo por uma guerra rápida e barata e ‘paz instantânea’ trouxe o Afeganistão à sua atual situação de insegurança e sem prospectos de rápida resolução da insurgência e de

promoção dos serviços básicos à população em boa parte do país. O conflito armado provavelmente durará muitos anos, mas a população tem que se sentir segura no que tange à reconstrução do Estado, de maneira que este a inclua na vida política e nos benefícios sociais e econômicos. Se não, o que continuará acontecendo é que a grande massa de afegãos, principalmente no campo, não se oporão ao avanço dos Talibãs, por medo ou por descaso, já que a atual conjuntura também não lhes satisfaz. Junto aos Talibãs, em muitas facções, caminham membros da Al-Qaeda, que apesar de enfraquecida ainda tem capacidade de desestabilizar o débil governo de Hamid Karzai, reiniciando o ciclo de guerra civil e outras mazelas no Afeganistão, que como já foi provado, pode ter fortes influências em outras partes do mundo, especialmente nos Estados Unidos.

Se fizermos o exercício de olhar para o passado, como fizemos nos capítulos anteriores e nos parágrafos acima, perceberemos que a política externa norte-americana continuou sendo aquele caleidoscópico que Mead (2006) apontou, e que indicamos no segundo capítulo. A visão de escolas desenvolvida por Mead (2006) é assim deveras interessante para percebermos que esses códigos operacionais estão sedimentados, mas não imutáveis, e que os presidentes, muitas vezes, bailam ao longo do espectro, entre uma escola e outra.

Não negamos que a disposição – valores e percepções – durante o governo Bush não estava em sintonia com o que postulavam os neoconservadores, já que uma parte dos membros da administração estava envolvida de forma ou de outra com esse pensamento, mas como percebemos havia outros membros fortes – como Colin Powell – e o próprio papel do presidente e da Conselheira de Segurança Nacional, Rice, foram fundamentais em causar confusão no processo de tomada de decisão após os atentados.

Todavia, como apontamos, havia um vínculo direto entre os membros da administração Bush com outros presidentes do período da Guerra Fria, e a visão maniqueísta do mundo que ficou transubstanciada nos discursos do próprio presidente refletiam aquele mundo dividido entre o Eixo do Bem, os Estados Unidos e tudo o que representavam, e a União Soviética, a cristalização do mal, remetendo-nos aqui ao presidente Reagan, que justificava seu apoio aos “Guerreiros da Liberdade” sob essas bases.

Sendo assim, e diante do analisado, o foco em poder brando poderia ser o melhor caminho para a manutenção da hegemonia dos Estados Unidos. Para Kunilhom (2002), o país precisaria trabalhar na região do Oriente Médio e no Sudoeste Asiático não somente para conter o terrorismo, mas para auxiliar os seus aliados da região através do fomento do desenvolvimento, com planos para crescimento econômico, com redes de seguridade para os

famintos e descapacitados, com melhoras nos sistemas educacionais (como uma forma de substituição do papel das escolas sustentadas por grupos religiosos), e recursos para a solução de conflitos que não envolveriam necessariamente a violência. Apesar da análise de Kunilhom ser de 2002, ela continua surpreendentemente recente, mesmo após as revoltas que levaram à queda de inúmeros governos na região em 2011, através do movimento que ficou conhecido como “Primavera Árabe”.

O embate entre *hard power* e *soft power* fica evidente também na seguinte formulação de Clarke (2004, p. 275): “Para derrotar aquele inimigo e impedi-lo de atingir seus objetivos, nós precisávamos fazer mais do que apenas prender e matar pessoas. Nós e nossos valores precisavam ser mais atraentes para os muçulmanos do que a al Qaeda”.

No que tange ao Afeganistão em especial, a escolha por intervir diretamente, o lançamento da Operação Liberdade Duradoura, o embasamento em uma visão maniqueísta do mundo, mas permeada por valores como liberdade e democracia enquanto caminho para a paz, foram as receitas para o lançamento da Doutrina Bush. Ela gerou frutos, mas mais de dez anos depois não podemos dizer que há paz no Afeganistão, nem que muito menos se caminha neste sentido. A região continua instável, e a administração Obama continua diretamente engajada no país, mantendo alguns dos esquemas já adotados na administração de Bush.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando estudamos as relações internacionais através da Análise de Política Externa, analisando os atores e a tomada de decisão, resgatamos o papel do indivíduo diante dos processos de política internacional. Os tomadores de decisão trazem seus valores, percepções, escolhas e preferências para a sua ação política e influenciam e moldam as futuras ações de política externa, da mesma forma como já foram moldados e influenciados por questões anteriores.

A proposta de Walter Carlsnaes (1987; 1993; 2002), que seguimos neste trabalho, a de estudar a política externa sem as amarras dos pressupostos behavioristas tão característicos desse campo de pesquisa nos anos 1950 e 1960, nos deu liberdade para, através do conhecimento da interatividade das três dimensões – a dimensão da estrutura, a dimensão da disposição e a dimensão da intenção –, apreender um novo significado para a “ação de política externa”, a variável dependente do modelo do autor citado. Assim, ao compreendermos a relação teleológica que esta variável tem com as dimensões que a antecedem, presenciamos o desvelar de um olhar multifatorial para uma determinada política externa.

Como a própria definição de Carlsnaes (1987; 1993; 2002) ilustra, não estamos tratando estritamente somente do Estado ao lidarmos com a política externa, muito menos com uma visão estreita do próprio tomador de decisão. O outro lado da ação, aquele à qual ela se objetiva, pode ser uma entidade supranacional ou infranacional. Desde logo, apontamos que isso nos foi relevante para compreendermos como os Estados Unidos, ao se envolverem com o Afeganistão ao longo de três décadas cruciais lidou constantemente com grupos e atores não necessariamente governamentais. Não há engano, todavia, na nossa percepção do que denominamos aqui “Estados Unidos”. Quando nos referimos ao país, foi uma maneira de ressaltarmos o “Executivo de Política Externa”, que Hill (2003) define em seu trabalho, e nós discutimos logo no primeiro capítulo.

A análise da política externa dos Estados Unidos nos deixa com uma impressão acentuada de que ser potência é algo exigente, e não necessariamente os Estados que alçam esse posto têm que saber medir-se diante dos outros. Claro, se não o fizerem perdem em poder brando e suscitam evidentemente reações externas, mas, se têm os meios para conseguir impor suas vontades, geralmente tendem a agir tal como querem. Os Estados Unidos estão neste debate há quase um século e meio, quando começaram a se lançar em aventuras no continente americano, e aos poucos no Sudeste Asiático. Com o fim da supremacia britânica,

e ao ter herdado a liderança do mundo capitalista liberal após o fim da Segunda Guerra Mundial tiveram que necessariamente aprender a lidar com diversos interesses.

Todavia, esses diversos interesses de política externa, como apontamos ao longo do segundo capítulo, já existiam, e se refletiram na concepção de “Escolas” de política externa, a partir do pensamento de Walter Mead (2006).

Diante dos imperativos da Guerra Fria, vimos como os Estados Unidos depois de por quase trinta anos aceitar a influência soviética sobre o Afeganistão, resolveram se engajar no país após a Revolução de *Saur* de 1978. A essa primeira fase das relações exteriores entre o os Estados Unidos e o Afeganistão denominamos “intervenção indireta”. É uma maneira simples de indicar vários interesses, dentre eles: impedir que os soviéticos consolidassem um Estado comunista e adquirissem um pouco mais de poder sobre o continente asiático, reavaliar suas políticas para a região com a queda do regime de Reza Pahlevi no Irã, garantir a segurança das fontes petrolíferas na península arábica, e claro, a questão moral, posta em prática principalmente pelo governo Reagan, mas não negligenciada por Carter, de lutar contra o império soviético.

A CIA foi o braço forte nesta primeira fase, e junto ao ISI, imprudentemente financiou os elementos mais radicais dentre os grupos de resistências. Não por acaso esses grupos continuaram em guerra civil quando do fim da intervenção direta soviética, pois tinham armas e dinheiro para continuar a luta. Além do mais, no início dos anos 1990, presenciamos a segunda fase das relações entre Estados Unidos e Afeganistão, chamada de “desengajamento seletivo”. Vimos como nesta fase após anos de guerra civil, os Talibãs ascenderam ao poder, a Al-Qaeda se estabeleceu no país e Osama Bin Laden passou a ter uma base terrestre para financiar e operar planos para combater o seu grande inimigo declarado, os Estados Unidos. Ou melhor, os valores e ideias deste país, que para os fundamentalistas eram considerados abusivos e anti-islâmicos.

Essa miríade de atores se chocou violentamente na manhã da terça-feira de 11 de setembro de 2001. Não foi um choque de civilizações. Pessoas de mais de 80 nacionalidades perderam suas vidas nos atentados terroristas daquele dia. Foi um choque contra preceitos básicos da civilização, o respeito básico à vida e assim foi compreendido em todo o mundo.

Diante do horror provocado pelos atos terroristas, afinal de contas é a isso que eles se prestam, a administração Bush percebeu que claramente deveria dar uma resposta aos grupos que organizaram aquelas ações. É aqui que iniciamos a terceira fase das relações Washington-Cabul, a da “intervenção direta”, sob a qual nos focamos. O desenrolar do processo de tomada de decisão fez com que os Estados Unidos se vissem sem outra saída que não retirar os

Talibãs do poder, por estarem em conluio com a Al-Qaeda. Temia-se que o país caísse em mãos “erradas” novamente, e não queriam repetir os erros políticos do período do “desengajamento seletivo” – de deixar alojar-se no poder daquele país outro grupo que viesse a apoiar terroristas.

Diante de pressões antagônicas logo após os atentados, Bush agiu bem e soube manejar os objetivos da sua “guerra contra o Terror”. Como vimos, Colin Powell e Richard Armitage eram defensores de uma ação concentrada no Afeganistão e contra a Al-Qaeda. Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz defendiam e pressionavam para que o Iraque já entrasse no primeiro momento das medidas a serem tomadas na Guerra contra o Terror. *A priori*, o presidente Bush foi enfático ao focar no Afeganistão.

Os valores e percepções dos envolvidos na administração Bush seguiram por caminhos tortuosos o que havia sido consolidado por membros do movimento neoconservador, sendo que parte do alto escalão do governo estava envolvida em *think tanks* e atividades relacionados com este grupo. Todavia, como apontamos, a ideia central dos neoconservadores era a promoção do poder dos Estados Unidos como fator assertivo na criação de uma nova ordem internacional, baseado naquelas ideias que lhes impeliam: promoção da democracia salvaguardando assim a segurança dos Estados Unidos e conseqüentemente prevenindo a ascensão de grandes ameaças à paz para todos os povos “livres” do mundo. De uma maneira geral, as quatro “escolas” postuladas por Mead (2006) incluem em maior ou menos grau esses mesmos objetivos.

Ponderamos ser imprudente darmos muita ênfase ao papel dos neoconservadores no governo Bush no que tange à Guerra do Afeganistão. Nossa abordagem sobre esse grupo prezou a parcimônia, ao passo que procuramos abundar na análise de outros elementos que, no nosso entendimento, explicam melhor as ações de política externa naquele governo. Quando tratamos de Estados Unidos temos que reconhecer que moralidade e interesses nacionais têm caminhado lado a lado por séculos. Cabe, evidentemente, a cada administração a dosagem correta entre esses dois elementos, e isso perpassa tanto os valores e percepções dos indivíduos quanto os fatos externos que os condicionam a moldar determinadas escolhas e preferências.

Para finalizarmos, apontamos como pode haver a sensação de que há certa “incoerência” na prática da política externa da grande potência quando a disposição e a intenção lidam com termos com cargas tão diferentes entre si como democracia, liberdade e guerra. A superação desta suposta “incoerência” é a melhor maneira para a conservação do

poder brando norte-americano, e uma das formas de lidar com ela é através da discussão do descompasso entre práticas e circunstâncias.

A interferência externa é uma prática que há séculos acompanha as potências, mas em tempos em que as informações são de fácil acesso, perceber a seletividade da atuação destas escancara mecanismos injustos da ordem internacional. O próprio terrorismo pode ser considerado uma resposta “assimétrica” contra tamanhas incoerências já cometidas. Todavia, não podemos ser ingênuos e acreditar que da forma como a política internacional está contemporaneamente organizada, a superação de assimetrias e incoerências se dará de boa vontade. Sendo assim, a prática norte-americana de lidar com os interesses nacionais e com ideais continuará sendo uma constante na Política Externa desse Estado com os outros.

O que é necessário então é a constatação de que o cenário do mundo Pós-guerra Fria não é mais o mesmo do período anterior. No nosso caso, a instabilidade afegã durante os anos 1990 foi marcadamente um dos fatores que permitiu a ascensão dos Talibãs enquanto governo *de facto* no país, e sem aquela “base”, a Al-Qaeda, talvez não tivesse todas as condições para elaborar, financiar e incentivar os atentados de 11 de setembro. Além do mais, do ponto de vista humano, as condições impostas pelos Talibãs eram contrárias ao que pregavam os Estados Unidos, e isso havia ficado nítido quando Clinton resolveu se afastar deles, mas evidentemente nenhum esforço foi envidado para solucionar o impasse afegão, o que foi necessariamente uma falha.

Além disso, com a vitória dos republicanos encabeçados por George W. Bush houve um enaltecimento de um pensamento maniqueísta em política externa que era vigente na Guerra Fria, já que os grandes nomes da nova administração haviam exercido cargos relativamente relevantes em governos durante esse período. O interregno em que Clinton, e de alguma maneira Bush pai, governaram foi marcado por certo otimismo quanto às possibilidades de exercer uma liderança referendada por outros atores, tanto estatais quanto não-estatais. Superpotência que são, os Estados Unidos se preocupavam com a forma como se inseriam no mundo. O final dos anos 1990 já era, contudo, evidentemente diferente dos anos iniciais dessa década.

Assim, o que há é uma disjunção entre o novo cenário internacional que requeria formulações novas, não tão otimistas quanto as da maior parte dos anos 1990, mas não tão maniqueístas quanto haviam sido as do período da Guerra Fria, e que foram reutilizadas pela administração Bush. Foram incapazes de proceder a esse processo de reformulação, de focarem-se nas novas ameaças e em busca de novos meios de combate e na necessidade de conciliar cada vez mais sua prática internacional com o poder brando.

O Afeganistão continua sendo um local estratégico, onde Irã, Paquistão, Rússia, Estados Unidos e agora também a China têm seus interesses. De terra dos guerreiros da liberdade, bravos defensores da liberdade, aqueles homens armados no Afeganistão passaram a ser vistos como problema de segurança nacional, e Bush lançou-se a “democratizá-los” e a “libertá-los”. O ex-presidente norte-americano somente se esqueceu que, como o próprio Reagan havia dito anos atrás, o povo afegão era forte e bravo, determinado, e não seria qualquer guerra convencional que os deitaria diante de uma ocupação.

Por outro lado, o experimento norte-americano com a democracia, gestada desde o final do século XVIII naquele país, tem sua unicidade, mas a presunção e a falta de perspectiva de médio e longo prazo da política externa estadunidense foram cada vez mais alienando o mundo dos bons frutos plantados pelos pais fundadores da nação. Quiçá a busca por novas práticas políticas pode ser um bom caminho a se seguir em um cenário internacional cada vez mais multipolarizado.

## REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications. **World Politics**, vol. 24, Supplement: Theory and Policy in International Relations. 1972, pp. 40-79.

ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, vol. 63, no. 3, 1969, p. 689-718.

AMBROSE, Stephen E. **Hacia el Poder Global: La política exterior norteamericana desde 1938 hasta Reagan**. 5 Ed. Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires, 1992.

ANDERSON, William D.; KERNEK, Sterling J. How “Realistic” is Reagan’s Diplomacy? **Political Science Quarterly**, vol. 100, no. 3, 1985, p. 389-409.

ARCHER, Margaret S. Morphogenesis versus Structuration: on combining structure and action. **The British Journal of Sociology**, vol. 33, no. 4, Dec. 1982, p. 455-483.

ARQUILA, John. **The Reagan Imprint** – Ideas in American Foreign Policy from the collapse of communism to the war on terror. 2006.

AYERBE, Luiz Fernando. **Ordem, Poder e Conflito no século XXI** – Esse mesmo mundo é possível. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

BAPTISTA, Paulo Luís Antunes. **Afeganistão** – Uma análise Geopolítica. Reflexões sobre questões da Paz e da Guerra. Junho 2006. Disponível em:  
<<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=71>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

BBC News. **Who are the Northern Alliance?** 13 nov. 2001. Disponível em:  
<[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/1652187.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1652187.stm)>. Acesso em: 20 out. 2009.

BHUTTO, Benazir. **Reconciliação – Islamismo, Democracia e Ocidente**. Rio de Janeiro: Agir, 2008.

BREUNING, Marijke. **Foreign Policy Analysis** – A Comparative Introduction. Nova Iorque: Palgrave, 2007.

BRUNI, Frank. A Nation Challenged: White house Memo; For President, a Mission and a Role in History, **NY Times Online**, 22 set. 2001. Disponível em:  
<<http://www.nytimes.com/2001/09/22/us/nation-challenged-white-house-memo-for-president-mission-role-history.html?pagewanted=all>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

BRZEZINSKI, Zbigniew. **Second Chance** – Three Presidents and the Crisis of American Superpower. Nova Iorque: Basic Books, 2007.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

BUSH, George H. **XLI President of the United States** – Inaugural Address. 1989. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=16610#>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BUSH, George W. **A Period of Consequences**. Discurso na Faculdade Militar da Carolina do Norte (The Citadel), 23 set. 1999a. Disponível em: <[http://www3.citadel.edu/pao/addresses/pres\\_bush.html](http://www3.citadel.edu/pao/addresses/pres_bush.html)>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **A Distinctly American Internationalism**. Discurso proferido na Ronald Reagan Presidential Library, em Simi Valey, Califórnia, 19 nov. 1999b. Disponível em: <<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. The President-Elect's News Conference Announcing the Nomination of Donald Rumsfeld as Secretary of Defense. **The American Presidency Project**, 28 dez. 2000. Online por Gerhard Peters e John T. Woolley. Disponível em: <[www.presidency.ucsb.edu/http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=84899#ixzz1rI5qiyT6](http://www.presidency.ucsb.edu/http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=84899#ixzz1rI5qiyT6)>. Acesso em: 20 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **XLIII President of the United States** – Inaugural Address. The American Presidency Project. 20 jan. 2001a. Online por Gerhard Peters e John T. Woolley. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25853>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Remarks at Barksdale Air Force Base, Louisiana, on the Terrorist Attacks. **The American Presidency Project**. 11 set. 2001b. Online por Gerhard Peters e John T. Woolley. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=58056>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Address to the Nation on the Terrorist Attacks. **The American Presidency Project**, 11 set. 2001c. Online por Gerhard Peters e John T. Woolley. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=58057>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Address Before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11. **The American Presidency Project**, 20 set. 2001d. Online por Gerhard Peters e John T. Woolley. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=64731>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Address to the Nation Announcing Strikes Against Al Qaida Training Camps and Taliban Military Installations in Afghanistan. **The American Presidency Project**, 7 out. 2001e. Online por Gerhard Peters e John T. Woolley. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65088>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. The President's News Conference. **The American Presidency Project**, 11 out. 2001f. Online por Gerhard Peters e John T. Woolley. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=73426>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

CARLSNAES, Walter. **Ideology and foreign policy: Problems of comparative conceptualization**. New York: Basil Blackwell, 1987. 234 p.

\_\_\_\_\_. The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis. **International Studies Quarterly**, vol. 36, n. 3 (Setembro, 1992). pp. 245-270. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600772>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. Foreign Policy. IN: CARLSNAES, Walter; RISSE-KAPPEN, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Coord). **Handbook of International Relations**. London: Sage, 2002. 571 p.

CARR, Edward H. **Vinte anos de crise (1919-1939)** – Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. Brasília e São Paulo: Editora da UnB, 2001.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Externa do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008.

CLARKE, Richard A. **Contra Todos os Inimigos** – Por dentro da guerra dos EUA contra o terror. São Paulo: Francis, 2004. 339 p.

CLINTON, William. **XLII President of the United States** – Inaugural Address. 1993. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=46366>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **XLII President of the United States** – Inaugural Address. 1997. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=54183>>. Acesso em: 10 jan. 2011.

DAALDER, Ivo H.; LINDSAY, James M. **America Unbound** – The Bush Revolution in Foreign Policy, 2003.

DEUTSCH, Karl. **Política e governo**. Brasília: Ed. da UnB, 1979.

DIVINE, Robert A., et. al. **A Era do Expansionismo**. IN: América: Passado e Presente. Rio de Janeiro: Ed. Nórdica, 1992, pp. 279-305.

DORAN, Michael. The Pragmatic Fanaticism of al Qaeda: An anatomy of extremism in Middle Eastern politics. **Political Science Quarterly**, vol. 117, n. 2, pp. 117-190. 2002.

ESTADOS Unidos. **The Declaration of Independence**: A transcription. 1776. Disponível em: <[www.archives.gov](http://www.archives.gov)>. Acesso em: 09 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **The Constitution of the United States**: A transcription. 1787. Disponível em: <[www.archives.gov](http://www.archives.gov)>. Acesso em: 09 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **The Bill of Rights**: A transcription. 1789. Disponível em: <[www.archives.gov](http://www.archives.gov)>. Acesso em: 09 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **The Constitution**: Amendments 11-27. Disponível em: <[www.archives.gov](http://www.archives.gov)>. Acesso em: 09 dez. 2011.

FEITH, Douglas J. **War and Decision** – Inside the Pentagon at the dawn of the war on terrorism. Harper Collins. 2008.

GADDIS, John Lewis. **The Cold War** – The ideals. The spies. The lies. The Truth. Londres: Penguin Books. 2005. 333 p.

GARRISON, Jean. Framing Foreign Policy Alternatives in the Inner Circle: President Carter, His advisors, and the Struggle for the Arms Control Agenda. **Political Psychology**, vol. 22, n. 4, 2001.

GUNARATNA, Rohan. **Inside Al Qaeda** – Global network of terror. Nova Iorque: Columbia University Press. 2002.

HAGAN, Joe D. Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory. **International Studies Review**, vol. 3, n. 2, 2001.

HARRISON, Selig. A Breakthrough in Afghanistan? **Foreign Policy**, n. 51, 1983. Pp. 3-26.

HELLMICH, Christina. Al-Qaeda: terrorists, hypocrites, fundamentalists? The view from within. **Third World Quarterly**, vol. 26, n.1, pp. 39-54. 2005.

HERZ, Mônica. Análise Cognitiva e Política Externa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 16, nº 1, jan/jun 94, p. 75-89.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan. 2003

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos** – O breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

HOLSTI, Ole R. **Making American Foreign Policy**. Nova Iorque: Routledge. 2006.

HOPKINS, B. D. **The Making of Modern Afghanistan**. Reino Unido: Palgrave MacMillan. 2008. 258 p.

HOSSEINI, Khaled. **O Caçador de Pipas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**. 2005. pp. 1-30.

JERVIS, Robert. Understanding the Bush Doctrine. **Political Science Quarterly**, vol. 118, no. 3, 2003, p. 365-388.

JONES, Seth G. **In the Graveyard of Empires** – America's war in Afghanistan. New York: W. W. Norton & Company. 2009.

KEGLEY, Charles W Jr.; WITTKOPF, Eugene R. **American Foreign Policy** – Pattern and Process. 5 ed. Nova Iorque: St. Martin's Press. 1996.

KHALILZAD, Zalmay; BYMAN, Daniel. Afghanistan: The Consolidation of a Rogue State. **The Washington Quarterly**, 2000, p. 65-78.

KUNIHOLM, Bruce R. 9/11, the Great Game, and the Vision Thing: The need for (And Elements of) a more comprehensive Bush Doctrine. **The Journal of American History**, vol. 89, n. 2, 09/2002. P. 426-438.

KUPERMAN, Alan. The Stinger Missile and U.S. Intervention in Afghanistan. **Political Science Quarterly**, vol. 114, n. 2, 1999. pp. 219-263.

LAGARDE, Dominique. **Afghanistan** – En finir avec la guerre? 2010. Paris: Express Roularta Éditions. 2010.

LAGON, Mark. The International System and The Reagan Doctrine: can realism explain aid to ‘freedom fighters’? **British Journal of Political Science**, n. 1. Jan, 1992. pp. 39-70. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/193861](http://www.jstor.org/stable/193861)>.

LAPIDUS, Ira M. Islamic Revival and Modernity: The contemporary movements and the historical paradigms. **Journal of the Economics and Social History of the Orient**, 1997, vol. 40, n. 4, pp. 444-460.

LAQUEUR, Walter. **No End to War** – Terrorism in the twenty-first century. Nova Iorque: Continuum. 2003. Capítulo 1 – Roots of Terrorism? pp. 11-29.

LEFFLER, Melvyn P. 9/11 and American Foreign Policy. **Diplomatic History**, vol. 29, no. 3, 2005.

MEAD, Walter Russell. **Uma Orientação Especial** – A política externa norte-americana e sua influência no mundo. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2006.

MEERNIK, James. **Presidential Decision Making and the Political Use of Military Force**. *International Studies Quarterly*, vol. 38, n. 1, pp 121-138. 1994.

MISDAQ, Nabi. **Afghanistan** – Political frailty and external interference. Londres: Routledge. 2006.

MOHMAND, Abdul-Qayum. **American Foreign Policy Toward Afghanistan: 1919-2007**. P. 258. Tese de Doutorado, Universidade de Utah (EUA). Agosto de 2007.

MORGENTHAU, Hans. **A Política Entre as Nações** – a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Ed. UnB, 2003.

MORRISON, Samuel L. et al. **Se precipita la Revolución [1763-1776]; De Colonias a Federación [1775-1789]; La Convención Federal y la Constitución [1786-1789]**. IN: Breve historia de los Estados Unidos. México: FCE, 1997, pp. 85-115, 131-154, 155-169.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS. **Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States** – The 9/11 Commission Report. Washington, Norton, 2005.

NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.; HANEY, Patrick J. **Generational Change in Foreign Policy Analysis**. IN: NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.; HANEY, Patrick J (org.). **Foreign**

**Policy Analysis** – Continuity and Change in Its Second Generation. New Jersey: Prentice Hal. 1995. Capítulo 1.

NYE JUNIOR, Joseph S. **O paradoxo do poder americano**: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

O PODER dos pesadelos. Produção: Adam Curtis. Reino Unido: BBC, 2004. 180 minutos.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Conselho de Segurança – Resolução nº 1368**. 2001. Disponível em: <<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 dez. 2011.

PECEQUILO, Cristina. **A política externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PERRY, Marvin; NEGRIM, Howard E. **The Theory and Practice of Islamic Terrorism – An Anthology**. Nova Iorque: Palgrave MacMillan. 2008.

PRADOS, John. Notes on CIA's Secret War in Afghanistan. **The Journal of American History**, vol. 89, nº2. History and September 11: a special issue. Pp. 466-471. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/3092167](http://www.jstor.org/stable/3092167)>. Acesso em 12 jan. 2011.

PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY - PNAC. **Letter to President Clinton on Iraq**. 26 jan. 1998. Disponível em: <<http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Letter to President Bush on the War on Terrorism**. 20 set. 2001. Disponível em: <<http://www.newamericancentury.org/Bushletter.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

RAIS, Rasul Baksh. Afghanistan and the Regional Powers. **Asian Survey**, vol. 33, no. 9, pp. 905-922. 1993. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/2645237](http://www.jstor.org/stable/2645237)>. Acesso em: 18 jan. 2011.

RASHID, Ahmed. Pakistan, Afghanistan and the Gulf. **Middle East Report**, n. 148, Re-Flagging the Gulf, 1987, p. 35-39.

RIZVI, Hasan-Askari. **Pakistan's Foreign Policy**: an overview (1947-2004). Lahore: Pakistan Institute of Legislative Development and transparency, 2004.

REAGAN, Ronald. **Proclamation 4908** - Afghanistan Day. March 10, 1982. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, The American Presidency Project. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=42249>>. Acessado em: 10 de setembro de 2011.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. O Sistema Político dos EUA: Implicações para suas Políticas Externa e de Defesa. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 28, n. 1, janeiro/junho 2006, pp. 53-100.

ROGERS, Paul. **Terrorism**. IN: WILLIAMS, Paul. **Security Studies: an introduction**. Nova Iorque: Routledge, 2008.

SANTOS, Maria Helena Castro. Que Democracia? Uma Visão Conceitual desde a Perspectiva dos Países em Desenvolvimento. **Dados**, vol. 44, no. 4. Rio de Janeiro, 2001.

SARKESIAN, Sam C.; WILLIAMS, John Allen; CIMBALA, Stephen J. **US National Security: Policymakers, processes & Politics**. 4 ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 2008.

STEIN, Janice Gross. **Foreign policy decision-making: rational, psychological, and neurological models**.

Disponível em: <[http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199215294/smith\\_ch06.pdf](http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199215294/smith_ch06.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2011.

STANLEY, Trevor. Understanding the Origins of Wahhabism and Salafism. **Terrorism Monitor**, v. 3, n. 14. 2005. Disponível em:

<[http://www.jamestown.org/programs/gta/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=528&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=180&no\\_cache=1](http://www.jamestown.org/programs/gta/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=528&tx_ttnews%5BbackPid%5D=180&no_cache=1)>. Acesso em: 24 out. 2011.

SUÁREZ, Ana Rosa; PARRA, Alma. **El Camino de la Guerra**. IN: GARCÍA, Marcelo; et. al. **Estados Unidos – Síntesis de su historia III**. México: Instituto Mora, 1991, vol. 10, pp, 213-273.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. **O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

WATSON, Adam. **The Evolution of International Society: A comparative historical analysis**. Nova Iorque: Routledge, 1992.

WHITTAKER, Alan G.; BROWN, Shannon A.; SMITH, Frederick C.; MCKUNE, Elizabeth. **The National Security Policy Process: The National Security Council and Interagency System**. Research Report, Agosto 15, 2011, Annual Update. Washington: Industrial College of the Armed Forces, National Defense University, U.S. Department of Defense.

WOODWARD, Bob. **Bush At War**. Nova Iorque: Simon and Schuster Paperback, 2005.

WOODWARD, Bob; BALZ, Dan. **We Will Rally the World**. Washington Post Staff Writers. Janeiro, 2002. Disponível em: [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/07/18/AR2006071800686\\_5.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/07/18/AR2006071800686_5.html)>. Acesso em: 10 dez. 2011.