

Os Estados Unidos e a ordem internacional após 11 de setembro

*Miriam Gomes Saraiva**

Resumo: este artigo apresenta uma reflexão sobre as conseqüências do atentado do 11 de setembro nas relações internacionais

Palavras-chave: relações internacionais; nova ordem mundial.

O atentado de 11 de setembro de 2001, assim como a resposta militar levada adiante com êxito contra o Afeganistão, significaram um momento importante de inflexão nas relações internacionais e trouxeram à tona uma série de reflexões e questionamentos sobre o papel dos Estados Unidos na ordem internacional, assim como indagações sobre a ordem que se estrutura a partir deste marco.

A nova ordem internacional dos anos 90

Na passagem para os anos 90, o mundo assiste à queda do Muro de Berlim, à desestruturação da União Soviética e à conseqüente superação definitiva do bipolarismo, dando lugar a uma nova ordem que se conforma no início dos anos 90. Esta, assumiu um caráter homogêneo apontando, no campo político, para a necessidade de todas as sociedades partilharem de normas internas comuns identificadas com o pluralismo democrático. No campo econômico o paradigma neoliberal passou a ser tanto o mar-

* Professora do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Visiting Fellow no Robert Schuman Centre for Advances Studies do European University Institute/Italia com bolsa Capes.

co de referência da economia internacional quanto o orientador da reformulação e execução de políticas de ajuste e mudanças estruturais no interior dos Estados. Em termos produtivos, a transnacionalização progressiva que tomou impulso com os avanços tecnológicos dos anos 80 atuou como parte deste processo.

Como dinâmica de manutenção e continuidade deste novo ordenamento, a preservação dos valores ligados ao pluralismo democrático e ao respeito aos direitos humanos passou a ser um elemento fundamental para os Estados gestores desta ordem.

Como qualquer tipo de idealismo -entendido como a defesa de determinados princípios vistos como universais¹- estes valores *per se* podem ser importantes, mas sua imposição assim como a forma unilateral de defendê-los trouxe problemas em se tratando de sociedades diferentes, histórica e culturalmente.

O princípio da democracia pluralista, embora sempre tenha sido veiculado genericamente na política externa norte-americana, em tempos mais recentes foi recolocado na pauta internacional por países europeus (a partir dos anos 70 com a formação da Cooperação Política Européia e com a busca de uma identidade externa para a região). Os europeus comunitários, escaldados por duas grandes guerras, identificam estes princípios, entre outros, com a estabilidade e o pacifismo.² Durante os anos 80, esta temática foi defendida e incorporada como premissa às linhas gerais de sua política externa. A administração norte-americana, no mesmo período, orientava seu comportamento a partir de uma visão global do embate Leste/Oeste, onde a natureza do regime vinha subordinada às preocupações com a destruição do comunismo.

¹ Sobre o idealismo e sua aplicabilidade nas Relações Internacionais, ver Edward Hallett Carr. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

² Esta identificação encontra-se no pensamento liberal de Kant (*A paz perpétua*. São Paulo, L&PM Editores, 1989). Sobre o comportamento externo comunitário e os princípios da democracia, ver Miriam Gomes Saraiva, *Política externa europeia: el caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina*. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

A defesa dos direitos humanos, por seu turno, apesar de estar presente na Carta das Nações Unidas, veio à tona de fato depois da derrota dos Estados Unidos no Vietnã e ocupou um lugar de destaque durante a campanha e governo de Jimmy Carter. Foi deixada de lado pela administração republicana que se seguiu, mas incorporada ao comportamento exterior de países comunitários europeus.

Assim, os movimentos no sentido da formação desta nova ordem apoiaram-se numa composição de três fatores; a saber, o novo paradigma tecnológico dos anos 80 iniciado nos Estados Unidos, o neoliberalismo reaganiano e a defesa da democracia e dos direitos humanos presente no ideário do comportamento externo europeu.

A projeção *dapertutto* do ideário econômico através do processo de transnacionalização da economia, depois de um primeiro momento de expectativa, começou a produzir problemas conhecidos como o agravamento da pobreza e das condições materiais de sociedades mais carentes (a parte negra da globalização). Atualmente já estruturaram-se movimentos de oposição de corte transnacional. Os princípios da democracia, ao contrário, encontraram muito mais eco numa opinião pública internacional (baseada sobretudo nos países cêntricos) e trouxeram certa divisão no interior de sociedades não ocidentais tradicionais. Para as principais potências, com destaque para os Estados Unidos, cabia mais a gestão destes princípios, embora com os limites das soberanias estatais (que podem ser discutidas e revistas, mas não abolidas).

Os Estados Unidos e a nova ordem internacional

O fim do bipolarismo e início desta ordem então em formação deu-se durante o governo de George Bush (pai). Este, operou a passagem de um cenário a outro inaugurando a nova postura internacional norte-americana com a Guerra do Golfo (já uma guerra de novo tipo) e as negociações do Acordo de Oslo, mas mantendo a tradição republicana de não envolver-se direta-

mente com problemas mais estruturais. Em relação a movimentos fundamentalistas islâmicos, o apoio a estes foi dado no Afeganistão enquanto o governo pró-soviético mantinha-se no poder.

O governo de Bill Clinton (1993-2000), por seu turno, teve dentro deste processo um papel decisivo. A perspectiva de política internacional da administração democrata colocou os Estados Unidos em um papel ativo no que diz respeito à consolidação desta nova ordem, atuando em diversas frentes e estruturando, em aliança com os parceiros europeus, um novo marco para a segurança internacional. Dentro desta perspectiva, a valorização da democracia e dos direitos humanos ocuparam um papel importante, apesar de todas as limitações impostas pelo modelo de formulação de política externa norte-americana. Ao pensar-se nesta, deve-se ter em conta que nos Estados Unidos existe uma participação ativa do Congresso em temas de política exterior e que o governo Clinton conviveu por boa parte de seu mandato com uma maioria republicana; e que, como agravante, há uma preocupação maior com a política doméstica por parte da opinião pública norte-americana. Em contrapartida, os *lobbies* organizados como os cubano-americanos anti-castristas e os defensores do Estado de Israel têm um peso muito grande sobre as decisões do Congresso.

No que diz respeito ao Oriente Médio, esta administração manteve, durante seu mandato, uma política de retaliação contínua contra o Iraque e um papel nas negociações entre o governo israelense e os palestinos que não superou o apoio incondicional a Israel em função dos *lobbies* internos. Assumiu, assim, uma triste perspectiva desigual para as duas partes. Com estas limitações, sua postura não foi eficiente para resolver problemas tradicionais da região.

Durante os anos 80 e ainda na administração republicana de Reagan, com vistas a evitar a propagação de idéias comunistas, havia sido dado apoio a setores conservadores e radicais em termos religiosos da região (incluindo o próprio Bin Laden). Como resultado, e o que se havia visto foi um aumento da insatisfação na região e a radicalização de movimentos fundamenta-

listas. Neste quadro, terroristas como Bin Laden, puderam ser tão exitosos no recrutamento de seus seguidores assim como suscitar um apoio difuso nos interior de sociedades e etnias, por todas lados.

O governo de George W. Bush, iniciado em princípios de 2001, assumiu um comportamento distinto de seu antecessor no campo da política internacional. Ao contrário do ativismo de Clinton, Bush buscou uma postura mais prepotente e de menor compromisso com os valores da nova ordem, junto com evidente preocupação em ampliar o poder norte-americano na esfera internacional. Neste marco, passou a dar menos atenção a questões vinculadas aos direitos humanos, e desocupou-se dos chamados grandes temas -meio ambiente, controle de armamentos, racismo. Em relação ao Oriente Médio, deixou de lado o já precário papel de mediador da questão palestina, chegando a dar um apoio mais evidente às ações de Israel.

Este comportamento esquivo do não-compromisso provocou um afastamento inicial da nova administração norte-americana em relação aos parceiros europeus, também gestores desta ordem. Desta forma torna-se mais claro que, a aparente inflexão ocorrida no comportamento internacional dos Estados Unidos a partir do atentado de 11 de setembro, não foi resultado somente da ação terrorista. O atentado atuou como uma motivação forte para a administração norte-americana aprofundar, radicalizar e buscar o apoio de seus aliados externos para comportamento que já vinha ensaiando desde o início de sua gestão.

Sociedade nacional e política externa nos Estados Unidos: os limites de um modelo

Esta postura dos Estados Unidos trouxe à baila uma reflexão sobre a base desta nova ordem. Por um lado, existe um dilema no papel que os Estados Unidos devem assumir frente a esta. Há um desequilíbrio entre seu peso na ordem internacional e o posicionamento e (des)conhecimento da opinião pública nor-

te-americana (e provavelmente de diversos políticos nacionais) sobre os temas internacionais. Dentro dos marcos de um regime onde a opinião pública tem influência sobre as opções de governo.

Poderiam os norte-americanos encontrar uma explicação para o ocorrido que seja útil a eles e a todos nós? Alguém que, como se vê com frequência nos formuladores de política externa norte-americana, considera que está bem tudo o que faz não pode entender que tenha certa responsabilidade em alguma desgraça. Para a administração de Bush o único erro dos norte-americanos foi não proteger-se suficientemente contra o mal. E trata-se de um país onde as instituições desfrutam de muita legitimidade interna e onde sua sociedade seja orgulhosa de seu papel no mundo. Nada é mais perigoso que equivocar-se em virtude de "boas razões".

Colocou-se assim, em termos internos aos Estados Unidos, um problema essencialmente político e moral. A nível político, enfrentou-se por um tempo um problema de liderança. O governo norte-americano vem mostrando reiteradamente suas limitações em termos de competência para a solução de problemas internacionais. A combinação entre o imperativo doméstico de "fazer algo", e a extrema dificuldade para se fazer algo *racional e correto* diante dos fatos exige uma temperança e uns nervos de aço que foram -e seguem sendo- matéria escassa no Executivo norte-americano (desde o começo do governo Bush, foram tomadas uma série de decisões recalcitrantes).

Na política norte-americana duras minorias numéricas, econômica e moralmente de peso -como as dos cidadãos que respaldam incondicionalmente a política do Estado de Israel e as dos que respaldam também incondicionalmente o bloqueio a Cuba- são complementadas pelo feroz paroquialismo de milhões de cidadãos que não se ocupam do mundo: vivem convencidos de que o mundo é como é, e que, de vez em quando, é bom que os Estados Unidos dêem uma oportuna lição aos demais (grande parte da política exterior norte-americana está feita com base nesta lógica deplorável).

A indignação dos norte-americanos parece que vem decantando-se numa indignação *nacionalista* ou *fundamentalista*. Partilhar ou universalizar essa preocupação nos marcos das Nações Unidas seria uma boa contribuição para a solução do problema. Não tem sentido se acreditar que uma punição avassaladora que arrebatou populações civis já tão sofridas como os afegãos, por muito efetiva que tenha sido, pode ser suficiente ou mesmo indicada para acabar com o terrorismo, e portanto repetida em outras localidades. Ou que terá um ilusório propósito dissuasivo. No que diz respeito ao atentado, para os suicidas que atuaram concertadamente realizando seus objetivos o ato deve ter sido um êxito tão fenomenal que certamente os que seguem vivos já descontaram qualquer "preço" a pagar.

Por outro lado, e dentro dos limites do dilema acima, busca-se (e ainda se seguirá buscando) uma resposta para aos atentados de 11 de setembro. Os atentados, é importante chamar a atenção, para efeitos do contexto internacional propiciaram um cenário de coesão entre os Estados Unidos e seus parceiros europeus (e de outras regiões), interrompendo a conjuntura de relacionamento mais difícil que havia sido inaugurada pelo governo Bush em função de seu comportamento esquivo. Dentro deste cenário, um combate articulado contra o terrorismo -identificado como um elemento que se oporia frontalmente aos valores desta nova ordem-, buscando atingir e reprimir seus agentes e defensores deve e pode ser feito a partir de uma concentração internacional importante.

Mas, a guerra contra o Afeganistão levada adiante pelos Estados Unidos com apoio direto do Reino Unido e, em menor medida, de outros aliados importantes, se por um lado respondeu aos sentimentos de frustração e vingança que sacudiram a sociedade norte-americana, por outro não pode ser enquadrada como uma solução justa e duradoura para o problema do terrorismo. Ao contrário, tratou-se, como outras vezes, de mais uma ação de curto prazo também contra uma população civil oprimida e miserável há muito tempo; ação esta com ausência ou confusa consideração de suas implicações de longo prazo. Com vistas a matar

Bin Laden e tirar o governo Talibã, a administração norte-americana apelou para alianças com parceiros como a Paquistão (governo golpista, possuidor de artefato nuclear e com um histórico de horríveis atritos de fronteira com a Índia) e a então combatida Aliança do Norte.

O êxito da empreitada guerreira num tempo reduzido favoreceu o acirramento da vertente mais conservadora da administração republicana referendando seu perfil belicoso e individualista, e inaugurou uma nova etapa no cenário internacional.

O cenário internacional depois da Guerra no Afeganistão

A partir do êxito na guerra contra o Afeganistão, a ordem internacional assumiu novas características, modificando a dinâmica implantada durante os anos 90. A centralidade então assumida pelos valores democráticos e referentes aos direitos humanos deu lugar a uma luta indefinida contra um terrorismo sem identificações claras. O caráter homogêneo assumido com o fim do bipolarismo e gestionado durante a administração de Clinton foi sendo substituído por uma divisão entre o mundo ocidental e pró-norte-americano e os recôncavos "do mal". Estes, sendo de difícil definição, passaram a ser identificados com todos aqueles que parecem não estar coniventes com o ideário defendido pela administração Bush.

Este novo cenário realinhado a partir do atentado e assumindo feições mais de longo prazo ao final da guerra do Afeganistão, apresenta perspectivas pouco animadoras para os analistas de política internacional. Desde então, aprofundando fortemente o não-compromisso já identificado desde o princípio da administração republicana, a política externa norte-americana assumiu um "unilateralismo unidimensional".³ Sua orientação visa a dar uma resposta satisfatória em termos internos e interna-

³ Termo utilizado por Luiz A.P. Souto Maior, O Terrorismo, o Oriente Médio e Nós. *Carta Internacional* n.105 Ano IX. São Paul : Nupri/USP, novembro/2001, p.11.

cionais à empreitada contra o terrorismo iniciada depois dos atentados, e vem sendo baseada em sua própria verdade sem levar em conta as considerações ou necessidades dos demais. Os fundamentalistas, nacionalistas exacerbados, as identidades étnicas, reivindicações territoriais ou governos marginais passaram a pertencer ao grupo dos inimigos a serem vencidos. Iraque, Coréia do Norte e Irã foram os primeiros citados, mas não os últimos. Atualmente, o Iraque vem ocupando o papel de alvo principal.

Esta mudança não refletiu uma visão inteiramente nova. Ao contrário, reforçou um comportamento distanciado que já vinha sendo assumido, assim como trouxe de volta a crença na oposição entre o bem e o mau que marcou a administração também republicana de Ronald Reagan, e que ocupou um lugar de destaque durante o período da Guerra Fria.⁴ Nestas ocasiões, o pensamento da escola realista estruturado após a Segunda Guerra Mundial que situa a política internacional como disputa de poder sem preceitos éticos, que desde então esteve presente na formulação da política externa norte-americana, assume uma centralidade ainda maior.⁵ Esta visão traz consigo o perigo das ações de curto prazo em detrimento de formulações mais estruturais, e justifica o descaso, muitas vezes, por valores importantes no interior da própria sociedade norte-americana; como o pluralismo. Estas ações também trazem problemas a médio e longo prazo (como o já citado apoio dado a Osama Bin Laden durante a ocupação soviética do Afeganistão).

Dentro desta linha e em nome do combate ao terrorismo, a administração norte-americana vem dando apoio explícito à política belicista e opressora da administração de Ariel Sharon em relação aos palestinos. Com vistas a dar uma resposta à sociedade israelense de defesa diante do terror, Israel vem assumindo

⁴ Ver Antonio Carlos Lessa e Frederico Arana Meira, O Brasil e os Atentados de 11 de Setembro de 2001. Revista Brasileira de Política Internacional Ano 44 n.2. Brasília : Ibr, 2001. p.46-61.

⁵ Ver a proximidade entre o pensamento de Hans Morgenthau - *Politics among Nations. The struggle for Power and Peace*. New York, Knopf , 1967 - e o comportamento atual dos Estados Unidos.

uma posição violenta de reocupação e repressão em relação à população palestina, apesar da oposição de uma tênue opinião pública internacional, de diversos Estados árabes e não-árabes, e mesmo do *staff* das Nações Unidas.⁶

O comportamento marcante da administração anterior norte-americana de incentivar as negociações entre as partes foi abandonada diante dos atentados suicidas levados adiante por palestinos e da identificação destes com a população palestina em geral; e, com isto, as relações entre Estados Unidos e os países árabes vem enfrentando dificuldades crescentes. As intenções de intervenção manifestadas pela administração norte-americana em relação ao Iraque vêm complicando ainda mais o quadro na região. A conformação progressiva de um quadro aonde o islamismo e o mundo árabe ficam identificados com o terrorismo fundamentalista não se aplica à realidade e é ademais perigosa. Mas, dentro da perspectiva norte-americana, faltam disposições para se ver razões e direitos naqueles que se oponham a sua política.⁷

A América Latina e a política externa norte-americana pós-atentado

Dentro deste novo cenário, a América Latina teve modificado o lugar que ocupava nos marcos da política externa dos Estados Unidos. Se ao início da administração Bush a região ocupava um lugar mais relevante a nível de discurso no arco de suas ações externas, depois do 11 de setembro, e de uma reação inicial de apoio aos Estados Unidos manifesta pelos países da região, estes tiveram reduzida drasticamente sua participação nas preocupações norte-americanas. As perspectivas e expectativas de avanços significativos do projeto de Associação de Livre Co-

⁶ Esta postura não é surpreendente partindo de um político com o passado de Ariel Sharon.

⁷ Ver o artigo já citado de Luiz A.P. Souto Maior.

mércio Americana (Alca) deram lugar, assim como ao final da Segunda Guerra Mundial, a um distanciamento econômico e político entre os países latino-americanos e o parceiro do norte.⁸ Em se tratando de uma região aonde o perigo extremista não de coloca, sua relevância tornou-se ainda mais limitada.

Esta postura norte-americana vem fazendo-se sentir de forma mais geral na diminuição dos debates e negociações sobre a Alca, mas em termos particulares o caso argentino é o mais triste exemplo. Os dez anos de alinhamento automático da Argentina com os Estados Unidos, durante a administração menemista, estão sendo retribuídos com o típico comportamento republicano do não-compromisso frente à difícil situação de crise que o país vem atravessando há pouco mais de um ano.

Por outro lado, a região não deixa de ser enquadrada, desde a visão dos formuladores norte-americanos, nos marcos gerais da luta contra o terrorismo.⁹ A partir da exacerbação dos embates com o terrorismo, o envolvimento norte-americano frente aos problemas de guerra internos enfrentados pelo governo colombiano vem aumentando progressivamente. Por fim, o apoio não tão velado dado à tentativa de golpe de Estado que ocorreu na Venezuela trouxe de volta uma postura que parecia ter sido superada durante a administração de Bill Clinton; ou seja, a preferência por governos mais confiáveis em detrimentos de opções

⁸ Ao final da Segunda Guerra Mundial, depois de haver feito uma cerrada campanha para arregimentar apoio da região, os Estados Unidos voltaram sua atenção para regiões onde eram mais visíveis as possibilidades de avanço do comunismo, e a América Latina, distante do comunismo desde a visão norte-americana, passou a ocupar um lugar secundário em ser arco de preocupações do norte. Suas reivindicações de insumos ao desenvolvimento não foram ouvidas, e a resposta norte-americana era sempre a mesma: que fossem os países atraentes ao capital externo privado. Esta política ficou conhecida como "negligência benigna".

⁹ Os formuladores mais identificados da atual administração norte-americana atuam desde uma perigosa influência da escola realista com base no comportamento racional que assemelha-se com um jogo, onde os demais são peças, e onde haverá certamente um ganhador e um perdedor.

baseadas no pluralismo democrático.¹⁰ Neste caso, abriu-se um novo distanciamento entre o posicionamento das principais lideranças latino-americanas que manifestaram sua apreensão diante dos fatos, e as opções norte-americanas de política externa.

Perspectivas do cenário atual

O posicionamento unilateral norte-americano assumido desde o final da Guerra do Afeganistão vem recebendo apoio dos aliados europeus (no tocante à gestão da ordem) e de países localizados em outras regiões. O terrorismo, como meio violento de se buscar um ideal político, étnico ou religioso é perigoso e condenável, sendo portanto imperativo combatê-lo. Mas esta necessidade não se esgota em si mesma. A forma que vem assumindo este combate a longo prazo, porém, deve comprometer a continuidade de valores importantes da ordem internacional construída a partir dos anos 90. No âmbito internacional, a tendência vem sendo a violência em prejuízo da busca de um padrão de conduta política com base nos princípios do pluralismo democrático. Um desequilíbrio a favor das guerras e da opressão em detrimento da política significa uma vitória da segurança e da imposição sobre a democracia.

Neste contexto, ao contrário do que reza o discurso da diplomacia norte-americana, vem ocorrendo sim uma ciranda entre o acirramento do terrorismo, da instabilidade no Oriente Médio e da repressão desmedida. As pressões contra o Iraque e a proximidade de uma ação violenta por parte dos Estados Unidos e seus aliados mostra um cenário não muito animador.

¹⁰ Conforme foi dito anteriormente, a preferência norte-americana por princípios da democracia pluralista em regiões menos desenvolvidas foi expressa em alguns períodos como os dos governos de Kennedy, Carter e Clinton, mas o comportamento mais frequente na política externa norte-americana é a defesa de governos estáveis (sobretudo confiáveis) dentro dos marcos do liberalismo e não necessariamente moldado pelas regras formais das democracias ocidentais.

Porém, este abandono da dinâmica de manutenção e continuidade da ordem dos anos 90 -a busca de um padrão de conduta política com base nos princípios do pluralismo democrático- em nome das soluções guerreiras de curto prazo e os avanços no sentido de uma ordem internacional mais repressiva, podem estar, por outro lado, conduzindo ao aparecimento de divergências entre os parceiros gestores do novo mundo e de outros aliados tradicionais dos Estados Unidos. A posição dos aliados europeus em relação à perspectiva de guerra contra o Iraque não é uniforme e os Estados Unidos vêm encontrando muita resistência a uma ação fora dos marcos das Nações Unidas em parceiros como a França e a Alemanha; assim como na opinião pública européia.¹¹

Neste caso, embora os atentados de 11 de setembro tenham deixado sua marca, poder-se-á voltar os olhos outra vez para um discurso menos guerreiro aonde o duro realismo do pós-Segunda Guerra encontra obstáculos para sua plena realização.

¹¹ Matéria no Jornal La Repubblica em 01 de fevereiro de 2003 –II no degli europei- mostra, a partir de enquete realizada Gallup-IC, que a desaprovação do europeus a uma ação guerreira for a dos marcos das Nações Unidas está em torno, tendendo mais para acima dos 80%.

