

3. **Estados Unidos, Terrorismo, América do Sul: caminhos até o 11 de Setembro**

A inserção da Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos é um processo que não se dá no vácuo. Em outras palavras, esta dinâmica não se dá a partir do nada, como se a “descoberta” desta questão representasse o momento em que se inaugura uma dinâmica sociopolítica toda nova. Ao invés disso, esta inclusão deve ser entendida (1) como uma etapa recente de uma série de fenômenos históricos de caráter mais geral e (2) como uma manifestação específica de um conjunto de agendas com alcance mais amplo. Devo admitir que estas são considerações óbvias, faço questão de resgatá-las pois parece-me que elas são freqüentemente esquecidas e/ou ignoradas por diversos autores dedicados ao estudo a questão da Tríplice Fronteira (SVERDILICK, 2005; ABBOTT, 2005). São escassos, nesse sentido, os trabalhos que se propõem a ir além do debate sobre a “averiguação” da suposta presença de terroristas na região.

Indo além desta postura imediatista e limitada, o principal objetivo deste capítulo é analisar como a própria inclusão da Tríplice Fronteira na agenda de segurança norte-americana se insere em contextos mais amplos, particularmente aqueles que se relacionam às principais agendas governamentais norte-americanas que de alguma forma se relacionam ao tema da Tríplice Fronteira e à Guerra ao Terror.

Para que possamos caminhar nesse sentido, parece-me clara a necessidade de se trabalhar três campos de experiência histórica que influenciaram de alguma forma não somente a introdução da Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos como também os modos através dos quais esta inserção se deu. São eles: (1) as características da Política Externa norte-americana durante o governo George W. Bush, (2) o relacionamento histórico dos Estados Unidos com o terrorismo, tanto doméstico quanto internacional, (3) os distintos modos de inserção da América Latina na agenda de segurança norte-americana. Cada um destes campos servirá como um componente do contexto que dará sentido à minha pesquisa já que em última análise a questão da Tríplice Fronteira se refere ao estudo dos modos como (1) a política externa de segurança dos Estados Unidos lida com (2) a temática do terrorismo internacional (3) no âmbito da América do Sul.

3.1.

O governo George W. Bush: valores, projetos e política externa

George W. Bush assumiu o cargo de Presidente dos Estados Unidos da América no dia primeiro de janeiro de 2001 e os primeiros 180 dias de governo na Casa Branca foram dedicados mais a agendas domésticas do que propriamente à política externa. Nestes seis primeiros meses, mesmo aqueles membros do governo que ocupavam funções voltadas *a priori* para o ambiente internacional trabalhavam muito intensamente no ambiente interno. Este foi o caso, por exemplo, de Robert Zoellick, nomeado pelo presidente como Representante para o Comércio do país.⁶⁰ Para além de focar seu trabalho sobre fóruns mundiais como a OMC, Zoellick dedicou considerável parcela de seus esforços iniciais no cargo para trabalhar alianças junto ao Congresso norte-americano no intuito de conseguir que fosse aprovado o chamado *fast-track*.⁶¹ Processo similar ocorreu no Departamento de Defesa com Donald Rumsfeld, que dedicou o primeiro semestre de seu trabalho à frente do Pentágono à tarefa de viabilizar uma série de transformações, entre as quais estavam (1) o aumento dos salários dos militares, seus auxílios-moradia e planos de saúde, assim como (2) um novo foco em programas de defesa contra mísseis (MOENS, 2004, p.90).⁶²

Mas mesmo que orientado principalmente para estas pautas domésticas, o novo governo obviamente já fazia os primeiros esboços no sentido de delinear o caráter da sua política externa. No período que vai da posse do governo de George W. Bush até o fatídico dia 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos se negaram a retificar o Estatuto de Roma da Corte Internacional de Justiça e o Protocolo de

⁶⁰ Em inglês, *US Trade Representative*. O cargo equivale ao de Secretário de Comércio Exterior.

⁶¹ O *fast-track* (que poderia ser traduzido como “via rápida” ou “via expressa”) é um mecanismo através do qual o Congresso dos Estados Unidos autoriza o presidente norte-americano a negociar acordos comerciais (incluindo tarifas e cotas de importação com países e blocos econômicos) que, depois, o Parlamento poder aprovar ou rejeitar, mas não emendar. Em novembro de 2000, já eleito presidente, embora ainda sem ter assumido o cargo, Bush já havia prometido que conseguiria o *fast-track* antes da Cúpula de Quebec, que se realizaria em Abril de 2001 no Canadá. Em sua primeira entrevista coletiva, Bush voltou a falar da intenção de conseguir a aprovação do *fast-track* (via rápida), tido como uma prioridade para o governo (BUSH NÃO, 2001). À época, a ALCA estava na pauta do dia e a promoção do comércio hemisférico era tida pelo governo norte-americano como uma forma fomentar a prosperidade e apoiar a democracia na América Latina (ALCA, 2001). Após uma série de adiamentos – uma em agosto, outro em novembro de 2001 – o *fast-track* ou *Trade Promotion Authority* (Autoridade de Promoção Comercial) foi finalmente aprovado em 1º de janeiro de 2002.

⁶² Para um balanço crítico da gestão de Donald Rumsfeld à frente do Departamento de Defesa, ver o artigo de DESCH (2007).

Quioto sobre mudança climática. Também já insistiam no fortalecimento de seu sistema de defesa antimísseis, um processo que culminou na posterior retirada dos Estados Unidos do Tratado ABM,⁶³ em dezembro de 2001, e gerou fortes tensões junto à Rússia, China e mesmo a Europa. Por fim, o Congresso não ratificou o Tratado CTTB,⁶⁴ o que na prática reservou aos Estados Unidos o direito de realizar testes nucleares quando bem lhe conviesse.

Entre fins de março e os primeiros dias de abril de 2001, o governo de George W. Bush enfrentaria sua primeira crise internacional quando um avião EP-3 de sua Marinha (equipamento com os mais modernos sistemas de vigilância eletrônica por radar) se chocou em pleno ar com um caça F-8 chinês, destruindo o avião asiático e obrigando a aeronave norte-americana a fazer um pouso de emergência no aeroporto militar da ilha de Hainan, no sul da China.⁶⁵ Em meio a acusações mútuas sobre quem teria sido o responsável pela colisão, seguiu-se uma longa e tensa negociação entre os governos dos Estados Unidos e da China: discutia-se a libertação dos 24 tripulantes norte-americanos e a devolução da aeronave, ambos mantidas sob controle chinês (ACOMPANHE, 2001). Os ânimos só começaram a se acalmar quando o Almirante Joseph Prueher – então Embaixador norte-americano em Pequim – enviou uma carta ao governo chinês na qual lamentava a perda do piloto do caça desaparecido e a subsequente violação do território do país. A tripulação do EP-3 foi libertada no dia 11 de abril, mas a própria aeronave só seria devolvida por completo em julho (AVIÃO, 2001).

Vigevani e Oliveira oferecem em um informativo balanço sobre os sete meses iniciais do governo George W. Bush. Segundo os autores:

Diante dos acontecimentos internacionais patrocinados pelo governo G. W. Bush desde sua posse – tais como o bombardeio do Iraque, a expulsão de diplomatas russos dos Estados Unidos; passando pela rejeição do Tratado de Kyoto e outras medidas antiambientalistas; a busca pelo reforço da posição norte-americana diante da Europa, apesar do discurso da parceria; a elevação da Rússia e da China à condição de competidoras estratégicas; a busca pelo rompimento de acordos estratégicos, como o ABM, para a criação do sistema nacional antimísseis; as pressões para a aceleração da Alca; a crise com a China; o isolamento na busca do acordo de paz entre Israel e Palestina, entre outros – pode-se afirmar que vem se implementando um novo perfil unilateral, agressivo e ofensivo na condução da política externa americana que tem transformado a forma de os Estados Unidos exercerem sua lide-

⁶³ *Anti-Ballistic Missile Treaty* – Tratado sobre Mísseis Antibalísticos

⁶⁴ *Comprehensive Test Ban Treaty* – Tratado Compreensivo de Banimento de Testes

⁶⁵ O choque ocorreu em espaço aéreo internacional, mas o pouso foi feito em território chinês, mesmo sem a autorização prévia do governo local.

rança neste início de século, a qual é contraposta ao perfil verificado no governo Clinton. (VIGEVANI e OLIVEIRA, 2001 *apud* GUIMARÃES, 2002, p.61-62).

Este “novo perfil” que orienta a política externa do governo George W. Bush pode ser entendido como a combinação de duas distintas tradições norte-americanas de atuação internacional – o jacksonianismo e o wilsonianismo – para formar uma terceira abordagem: o hegemonismo neoconservador. Para substanciar esta proposição, trabalharei estes pontos em separado.

3.1.1. Jacksonianismo e wilsonianismo na política externa dos Estados Unidos

Como pudemos demonstrar nos parágrafos acima, o Governo Bush foi marcado desde seu início por uma clara reticência frente a tratados internacionais que pudessem limitar a ação dos Estados Unidos no sistema internacional. As origens históricas desta abordagem recente têm sido freqüentemente associada ao *jacksonianismo*, uma tradição mais longeva no âmbito da política externa dos Estados Unidos. A doutrina inspirada no governo do presidente Andrew Jackson (1829–1837), prega basicamente que os Estados Unidos deviam se reservar o maior “espaço de manobra” possível na condução de sua política externa, evitando, se necessário o for, a adesão a compromissos e tratados internacionais que pudessem limitar sua autonomia (ZYLA, 2007, p.117-119). Como pudemos observar, com a chegada de George W. Bush e sua equipe de governo à Casa Branca, esta vertente adquire fôlego renovado. Interessante, nesse sentido, é a colocação de Richard Haass, chefe do Setor de Planejamento Político do Departamento de Estado durante a gestão Powell. Em julho de 2001 (logo, antes dos atentados), Haass já descrevia esta rejeição aos acordos multilaterais considerados como potencialmente cerceadores da autonomia internacional dos Estados Unidos e a adesão seletiva àqueles acordos tidos como convenientes aos interesses deste país como um “multilateralismo à la carte” (PATRICK & FORMAN, 2002).

Desde a campanha presidencial de 2000 já estava claro que o novo governo republicano executaria uma profunda revisão na postura norte-americana no âmbito do sistema internacional, sobretudo a partir uma crítica direta à forma de atuação do governo democrata que o antecederia. Enquanto ainda era postulante ao governo, a equipe de Bush já defendia que seria necessário elaborar uma nova

concepção de Política Externa e de Defesa para o país: os Estados Unidos deveriam ter uma visão mais “realista” da política internacional e se afastar o “idealismo” que levava o governo de Bill Clinton a optar automaticamente pela via multilateral (RICE, 2000).

Antes mesmo de George W. Bush ter sido eleito presidente, sua futura Assessora de Segurança Nacional e Secretária de Estado, Condoleezza Rice, havia publicado um artigo na revista *Foreign Affairs* no qual delineava os parâmetros da nova Política Externa dos Estados Unidos no governo republicano que estava por vir. Segundo a autora, o internacionalismo norte-americano não poderia mais ser orientado pelos princípios de uma “comunidade internacional ilusória” como acontecera no governo Clinton. Era chegada a hora de promover os interesses nacionais *dos Estados Unidos*. E mais do que isso: o governo norte-americano *não* deveria sentir qualquer “desconforto” em exercer seu poder na defesa desses interesses.

Seria perfeitamente legítimo que os “interesses nacionais” norte-americanos estivessem sempre à frente dos “interesses humanitários” e dos “interesses da comunidade internacional”, pois, dentro desta lógica, ao buscar seus interesses nacionais, os Estados Unidos criaram condições para a promoção da liberdade, dos livres-mercados e da paz. Beneficiar a humanidade seria um efeito colateral “de segunda-ordem”.

Rice acusava o governo democrata de “abandonar o interesse nacional em prol de uma pactomania comercial” e de, assim, ter transformado a defesa do multilateralismo e das instituições internacionais em um objetivo em si mesmo. Alternativamente, a autora defendia que os acordos multilaterais deveriam ser não mais que um meio, no âmbito do qual os Estados Unidos poderiam estruturar alianças específicas com parceiros que compartilhassem de seus valores para tratar de agendas pontuais. Para Samo Gonçalves (2004):

Desde o início da administração, George W. Bush pôs em prática uma política externa cuja mensagem era clara: os Estados Unidos eram a superpotência incontestada, logo, não necessitavam perder tempo forjando alianças e angariando apoio para suas ações. Para sustentar a primazia norte-americana, portanto, o governo de George W. Bush não teria pudor em agir unilateralmente sempre que considerasse necessário confrontar potenciais adversários e aumentar ainda mais o poderio militar norte-americano para preservar a Pax Americana. [...]

Curiosamente, enquanto na maioria das vezes Clinton via nas instituições internacionais um instrumento que ajudava a preservar a unipolaridade dos Estados Unidos, Bush as via como entraves para o exercício do poderio da América. Para a administração republicana, os Estados Unidos encontravam-se numa posição privilegiada no pós-Guerra Fria. Por isso, a “política externa dos Estados Unidos devia ser formulada levando-se em consideração sua extraordinária posição no sistema internacional”. Destarte, diferentemente de outros países, ao buscar o “interesse nacional”, os norte-americanos deveriam se preocupar menos em forjar consensos com outras potências e obter o beneplácito de instituições internacionais, [e mais em] em defender seus interesses (GONÇALVES, 2004, p.131).

O jacksonianismo de que falamos inicialmente e a noção da primazia que mencionamos pouco acima não seriam os únicos componentes a influenciar a política externa do governo de Bush. A estes dois se juntaria também um terceiro elemento, o *wilsonianismo*, abordagem inspirada pela noção de *excepcionalismo* do modelo norte-americano de comunidade política e pela crença na aplicabilidade universal da democracia liberal. De acordo com esta lógica caso os demais países do mundo seguissem o exemplo dos Estados Unidos – adotando valores liberais e, conseqüentemente, regimes democráticos – estaria assentado o caminho para a paz.

Já estava implícita nesta abordagem – uma “tradição” de Política Externa norte-americana inspirada pelo presidente Woodrow Wilson (1913-1921) – a idéia de que os Estados Unidos deveriam modificar o comportamento dos demais Estados, sobretudo por meio de projeção de seus valores e normas sobre eles (ZYLA, 2007, p.119). Nestes termos, o governo George W. Bush representa uma síntese entre esta postura wilsoniana e o jacksonianismo, já que demonstra postura cautelosa quanto a iniciativas multilaterais e tem forte crença na promoção da democracia como instrumento para a manutenção da paz. Esta fusão, como veremos mais abaixo, resulta no hegemonismo neoconservador.

3.1.2.

Antes do 11 de Setembro: promessas e profecias

Algumas declarações de George W. Bush e de seus principais assessores ainda no âmbito da campanha para as eleições de 2000, já esboçavam algumas das posturas que ganhariam mais substância pouco depois de assumirem o governo.⁶⁶

⁶⁶ O democrata Al Gore teve aproximadamente 500 mil votos a mais que o candidato republicano na contagem dos votos populares, mas George W. Bush ganhou as eleições ao vencer a disputa no colégio eleitoral com 271 votas contra 267 dos democratas. Á época, houve suspeita de fraudes na contagem de votos no estado da Flórida – então governado por Jeb Bush, irmão do candidato re-

Antes mesmo de ser oficialmente apontado pelos republicanos como o candidato do partido para a presidência norte-americana, Bush já prometia o país seria conduzido com base no que nomeou de “conservadorismo piedoso” (*compassionate conservatism*) na esfera doméstica e por “fortes valores” norte-americanos no plano externo.⁶⁷

Alguns meses depois, em setembro de 1999, quando já havia sido escolhido como representante republicano para as eleições presidenciais vindouras, Bush discursou em um colégio militar na Carolina do Sul,⁶⁸ onde apresentou um esboço de sua proposta para a futura Política de Defesa norte-americana. Criticando severamente as medidas do Governo Clinton nesta área, buscou se afastar da retórica de traço isolacionista, clamando (1) que fosse melhor definida a participação dos militares norte-americanos em missões no estrangeiro e (2) que se substituíssem os “compromissos difusos pelos [compromissos] focados”.⁶⁹ Além disso, desde

publicano à presidência – o que fez com que a eleição só fosse decidida através de decisão da Suprema Corte Federal que (por 5 votos contra 4) suspendeu a recontagem manual de votos na Flórida.

⁶⁷ A declaração foi dada em discurso feito no Estado de Iowa, no dia 12 de junho de 1999, quando Bush caminhava a passos largos para conseguir a indicação dos republicanos. Na ocasião Bush se definia, orgulhosamente, como um “conservador piedoso”. Nas palavras do futuro presidente: “Is compassion beneath us? Is mercy below us? Should our party be led by someone who boasts of a hard heart? [...] I am proud to be a compassionate conservative. I welcome the label. And on this ground, I'll take my stand. [...] I am running because my party must match a conservative mind with a compassionate heart. [...] And I'm running to win”. Ver: <<http://www.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1999/06/12/bush.campaign/>>. O conservadorismo piedoso de Bush não possui uma definição precisa, mas é informado simultaneamente pelo conservadorismo moral e pelo liberalismo econômico. Dentro desta última lógica, a solução para mazelas sociais passa por “um governo que faça poucas coisas e as faça bem”, cujo principal papel é encorajar os indivíduos a agir independentemente do apoio estatal. Para tanto, entre outras medidas, pressupõe-se a diminuição dos mecanismos de amparo social do estado de bem-estar e o fomento à autonomia dos indivíduos perante o Estado. Ele é piedoso no sentido de que fornece ajuda a todos os cidadãos que passam por necessidades e é conservador no sentido de que insiste na descentralização da responsabilidade pelos resultados das ações e políticas coletivas (não só estatais). Segundo os termos de Bush em abril de 2002, “every American must believe in the promise of America. And to reach this noble, necessary goal, there is a role for government. America doesn't need more big government, and we've learned that more money is not always the answer. If a program is failing to serve people, it makes little difference if we spend twice as much or half as much. The measure of true *compassion* is results [grifo meu] [...] Government cannot solve every problem, but it can encourage people and communities to help themselves and to help one another. Often the truest kind of compassion is to help citizens build lives of their own. *I call my philosophy and approach 'compassionate conservatism'* [grifo meu]. It is compassionate to actively help our fellow citizens in need. It is conservative to insist on responsibility and on results. And with this hopeful approach, we can make a real difference in people's lives”. Fonte: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/04/20020430-5.html>>.

⁶⁸ Local conhecido como “The Citadel”, um colégio militar público na cidade costeira de Charleston, na Carolina do Sul (BUSH, 1999).

⁶⁹ America will not retreat from the world. On the contrary, I will replace diffuse commitments with focused ones. I will replace uncertain missions with well-defined objectives. This will preserve the resources of American power and public will

então, defendia que a paz seria garantida não por meio de tratados, mas sim através do poderio norte-americano. Em poucas palavras, a paz só poderia ser alcançada através do fortalecimento dos Estados Unidos. Já identificando alguns de seus futuros adversários assim como o modo através do qual pretendia lidar com eles, Bush argumentou que:

Building a durable peace will require strong alliances, expanding trade and confident diplomacy. It will require *tough realism* in our dealings with China and Russia. It will require *firmness* with regimes like North Korea and Iraq – regimes that *hate our values* and resent our success. I will address all these priorities in the future. But I want to begin with *the foundation of our peace – a strong, capable and modern military* (BUSH, 1999, grifo meu).

Conforme sintetizado por Alexander Moens, dentro da ótica de seu governo, a fórmula para a segurança dos Estados Unidos e, conseqüentemente, para a manutenção da paz internacional era a seguinte: “a força norte-americana antes de qualquer coisa, seguida da força que deriva das amizades e alianças baseadas em valores comuns possuídos. A força baseada em coalizões civilizadas que perseguem as mesmas necessidades conjuntamente” (MOENS, 2004, p.87).

No discurso em que delimitava os parâmetros de sua política de defesa, enquanto ainda era candidato em 23 de setembro de 1999, Bush mantinha certa distância de uma postura de participação irrestrita em missões de *nation-building*, distanciando-se do engajamento amplo que caracterizou o Governo Clinton. Em suas próprias palavras:

I don't think our troops ought to be used for what's called nation-building. I think our troops ought to be used to fight and win war. I think our troops ought to be used to help overthrow the dictator when it's in our best interests. But in [Somalia] it was a nation-building exercise, and same with Haiti. I wouldn't have supported either (DEBATE, 2000).

Através destas e de outras declarações, o então candidato já traçava os contornos originais de sua variante do “internacionalismo conservador” norte-americano, tradicional vertente de pensamento em política externa dos Estados Unidos que ganha expressão em seu governo através dos intelectuais e políticos conhecidos como neoconservadores.

Esta primeira vertente deriva seu caráter internacionalista de uma acepção ampla dos interesses norte-americanos de acordo com a qual a expansão do liberalismo econômico e, sobretudo, do liberalismo político no sistema internacional

são condições essenciais para a promoção imediata e para a manutenção em longo prazo da segurança dos Estados Unidos. Esta visão se diferencia das posturas das tradicionais vertentes realista e isolacionista, que tendem a apregoar que os Estados Unidos devem se engajar internacionalmente somente (1) em caso de ameaças diretas à sua segurança nacional e (2) para promover interesses econômicos do país (BARRY, 2002, p.1). Por seu turno, o traço conservador desta estratégia advém da plena convicção que (1) determinados “valores profundos” (a liberdade, por exemplo) guiam a delimitação do interesse nacional e que (2) a busca por estes interesses nacionais comuns (a defesa desta moral compartilhada) promove a cooperação entre países civilizados. Nesse sentido, trata-se um modelo que se distancia tanto do paradigma do isolacionista quanto do puramente unilateralista (MOENS, 2004, p.87).

O internacionalismo conservador pode ser entendido, dessa forma, como uma das grandes estratégias que historicamente têm orientado a inserção e atuação dos Estados Unidos no sistema internacional. Embora suas origens remontem às práticas intervencionistas dos Presidentes William McKinley (1897-1901) e Theodore Roosevelt (1901-1909), suas últimas manifestações históricas podem ser identificadas também nas intervenções promovidas pelo governo de Ronald Reagan (1981-1989) na América Central e no âmbito da estratégia de *Roll-Back*.⁷⁰ A mais recente emergência desta tradição se deu com o governo de George W. Bush a partir de 2001 (NAU, 2007).

3.1.3. O neoconservadorismo

⁷⁰ Uma das componentes da chamada Doutrina Reagan, a estratégia foi criada para complementar a estratégia da Contenção que foi estabelecida no Governo Truman, ainda durante a fase inicial da Guerra Fria. O termo “Roll-Back” foi usado originalmente na década de 1950 por John Foster Dulles, Secretário de Estado norte-americano entre os anos de 1953 e 1959. Dulles se referia então a estratégia segundo a qual, mais do que uma contenção passiva, os Estados Unidos deveriam atuar ativamente para força uma retração da Cortina de Ferro (como veio a ser conhecida a área de influência da União Soviética). O governo de Ronald Reagan retoma a noção, incorporando-lhe a noção de que os Estados Unidos deveriam apoiar todos os países potencialmente dispostos a resistir à pressão soviética ou se opor àquelas iniciativas da URSS que pudessem ser hostis aos Estados Unidos. Fonte: <<http://www.state.gov/r/pa/ho/time/rd/17741.htm>>. O documento que serviu de base para o estabelecimento da nova estratégia foi a *National Security Decision Directive 75* [NSDD 75 – U.S. Relations with the USSR] de 1983. Segundo os termos do documento, a política dos Estados Unidos para a URSS seria orientada no sentido de “conter e ao longo do tempo reverter o expansionismo Soviético”. Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-075.htm>>.

Os neoconservadores (também chamados de *neocons*) podem ser considerados a mais recente manifestação do internacionalismo conservador. Entre as principais características desta corrente de pensamento está a marcante ênfase no papel daquilo que consideram as tradições e valores fundamentais da nação norte-americana, tais como a democracia e a iniciativa individual.

Ao contrário do que sua denominação sugere, os neoconservadores são fundamentalmente liberais. E é exatamente este caráter que diferencia os neoconservadores norte-americanos dos conservadores europeus tradicionais: enquanto os representantes dos Estados Unidos se caracterizam pelo viés liberal, os pensadores originais da Europa definiam sua identidade política por oposição às agendas políticas de corte liberal que foram inspiradas pelo pensamento iluminista e que tiveram sua expressão máxima na Revolução Francesa.⁷¹

Apesar desta importante diferença, entretanto, os dois movimentos compartilham uma característica comum: assim como o movimento político ocorrido na Europa, o neoconservadorismo norte-americano também surgiu como uma reação a dinâmicas sociais progressistas e que punham em questão um conjunto de valores morais pré-estabelecidos.

No caso norte-americano, os neoconservadores emergem na cena política como uma reação, sempre no âmbito do liberalismo, ao movimento de “contracultura” de esquerda que ganhou espaço na sociedade norte-americana durante os anos 1960 e 1970. Considerando estas novas dinâmicas como uma corrupção dos valores fundamentais da sociedade norte-americana, os *neocons* entediam estes

⁷¹ Para Edmund Burke (1982), um dos primeiros críticos da revolução jacobina e grande expoente do moderno pensamento conservador europeu, a crença iluminista de que a razão seria capaz de desvendar a realidade social é falsa. Para o autor não é possível ou aconselhável o romper drasticamente com as tradições ou acreditar que se pudesse criar uma comunidade política viável somente com base na razão humana, pois a sociedade é demasiado complexa para ser compreendida por esta razão. É impossível, pois, que haja uma ruptura completa com o passado e seja fundada uma nova da sociedade, como queriam os iluministas. Embora não negue que a razão atue sobre a atividade humana, Burke defende que ela é inexoravelmente frágil e limitada. Seu *conservadorismo* deriva precisamente do grande peso que atribuí aos hábitos, emoções, sentimentos, convenções e tradições. Estes são tidos pelo autor como os parâmetros mais sensatos para guiar para a conduta humana já que a razão é intrinsecamente falha: para ele, a tradição é uma espécie de bom-senso coletivo acumulado ao longo das gerações, logo é necessário respeitar a obra de seus antecessores para manter estável a ordem na sociedade e assim poder trabalhar cooperativamente em prol do desenvolvimento social. Não é que Burke apregoe uma paralisia da história em defesa da tradição; simplesmente defende que as mudanças políticas, quando forem necessárias, não devem se basear em idéias surgidas subitamente, mas nos princípios morais e valores fundamentais que tradicionalmente informam a conduta em sociedade e que têm feito com que ela tenha operado em harmonia ao longo do tempo (BURKE, Edmund, 1982). Consultar também o sucinto porém informativo texto de Tiziano Bonazzi (CONSERVADORISMO, 2004, p.242-246),

movimentos de contestação como uma rejeição das tradições dos Estados Unidos e, conseqüentemente, como algo nocivo que deveria ser combatido.

No que se refere ao campo da Política Externa, enquanto os conservadores tradicionais (realistas convencionais) se guiam por questões geopolíticas na busca pelo equilíbrio de poder, os *neocons* (realistas wilsonianos)⁷² incorporam a promoção dos valores norte-americanos como uma das principais pautas da inserção internacional dos Estados Unidos (TEIXEIRA, 2007, p.34). Enquanto os realistas defendem que certas vezes a promoção da democracia pode comprometer outros interesses norte-americanos, os *neocons* tomam a disseminação deste modelo como uma condição necessária para a efetiva consecução dos interesses nacionais dos Estados Unidos. Nestes termos, levam ao extremo a fórmula excepcionalista profundamente enraizada no imaginário e na identidade da nação norte-americana.

Há ainda outras diferenciações. Enquanto para os realistas a força militar só deve ser utilizada em última circunstância e somente contra ameaças inquestionáveis à segurança do país, os *neocons* admitem o uso deste poderio militar (até de forma unilateral e/ou preemptiva) sempre que for necessário recorrer a ele para mudar regimes de países que sejam hostis aos ideais e interesses dos Estados Unidos.

Na célebre definição de Irving Kristol, o neoconservador é “um liberal arrebatado pela realidade”.⁷³

3.1.4. Imperialistas democráticos e nacionalistas assertivos: o governo Bush e o hegemonismo

O neoconservadorismo pode ser entendido como o arcabouço geral que informa o governo de George W. Bush. Quando aplicado ao campo da Política Ex-

⁷² Outras expressões comumente usadas na literatura para se referir aos neoconservadores, quando tratando da temática da política externa norte-americana são: “idealistas democráticos” (KAPLAN, 2004) “unipolaristas” ou “neoimperialistas” (DORRIEN, 2004), “novos wilsonianos” (MEAD, 2004).

⁷³ Tradução livre para a frase “*a liberal mugged by reality*”, que poderia ser traduzida também como “um liberal que caiu na real”, como propõe Poggio Teixeira (2007, p.26), ou “um liberal assaltado pela realidade”, como prefere Teixeira (2007, p.174). Segundo esta última autora, “a origem do termo, que começou a ser usado na imprensa em meados dos anos 60, é atribuída a Michael Harrington, um social democrata do conselho editorial da revista *Dissent*” (TEIXEIRA, 2007, p.174). O mesmo Harrington teria criado o termo “neoconservador” originalmente para se referir de forma pejorativa a Kristol, que curiosamente acabou por aceitar a denominação e veio posteriormente a popularizá-la.

terna norte-americana esta vertente mais abstrata toma a forma do que Daalder & Lindsay (2003) chamaram de *hegemonismo*, uma nova síntese das perspectivas liberais e realistas.

Segundo os autores, a equipe que George W. Bush selecionou para assessorá-lo na formulação e na implementação das Políticas Externa e de Defesa em seu primeiro mandato pode ser subdividida em duas vertentes ou grupos: (1) os “democratas imperialistas” e (2) os “nacionalistas assertivos”. Na tipologia proposta, os democratas imperialistas defendem que os Estados Unidos devem dispor de seus recursos superiores para fazer o mundo à sua imagem e semelhança. Segundo sua lógica, esta política serviria tanto aos interesses norte-americanos, quanto aos dos demais países. Já os nacionalistas assertivos acreditam que se deva resguardar a segurança dos Estados Unidos mesmo que para tanto seja necessário o pleno uso do poderio e da superioridade norte-americana. Não vêem, contudo, a promoção da democracia como uma obrigação moral dos Estados Unidos. Ambos defendem o uso da força quando preciso for – e, nesse sentido, ambos podem ser considerados *hawks* – mas esse instrumento serve para dois diferentes objetivos: para os primeiros, a propagação dos valores norte-americanos; para os segundos, a garantia da segurança dos Estados Unidos.⁷⁴

⁷⁴ Entre as décadas de 1960 e 1980, teve lugar uma acirrada disputa em torno da questão da política militar dos Estados Unidos, tanto no que se tange ao tamanho e à estrutura das forças convencionais e nucleares norte-americanas, quando no que se refere à estratégia militar que deveria ser adotada pelo país no âmbito dos embates com a URSS durante a Guerra Fria. Este debate se polarizou entre duas principais vertentes: *hawks* (falcões) e *doves* (pombos). Para os *hawks* o comunismo encarnado na URSS era não só um oponente ou rival dos Estados Unidos. Era, isto sim, um *inimigo* inexoravelmente hostil aos valores da nação norte-americana e cuja capitulação era improvável: havia uma *ameaça* soviética. Sendo a cooperação com a URSS algo inviável, os Estados Unidos deveriam adotar uma política de *vigilância* fundada no poderio militar. Em poucas palavras a contenção deveria prevalecer sobre *détente*. Já para os *doves*, políticas de fortalecimento militar poderiam gerar instabilidade internacional e, conseqüentemente, menos segurança para os Estados Unidos na medida em que os demais países poderiam se sentir ameaçados por um Estado forte que se decidisse por uma agenda de superioridade militar. Isto deslancharia uma conjuntura de provocações contínuas e tensões crescentes que daria margem a que algum dos disputantes lançasse ataques, ou porque teria pouco a perder ou porque a situação tenderia a piorar no futuro. Em poucas palavras, para os *doves*, o fortalecimento militar nem sempre é desejável, pois pode gerar um clima de provocações que prejudica a paz. A fórmula para contar o avanço do comunismo, desta forma, não é militar, mas econômica: condições políticas domésticas como a opressão política, a pobreza e a fome são o caldo de cultura a partir do qual o comunismo poderia emergir. A solução está, pois, em programas de ajuda internacional (*foreign aid*) e em apoio a reformas políticas rumo a democratização. A intensidade e alto grau de politização em torno do debate entre *hawks* e *doves* fez com que ainda hoje as duas categorias sejam utilizadas como parâmetros nas discussões acerca do uso da força no âmbito da política externa dos Estados Unidos. Para uma discussão detalhada consultar Allison (1985).

Da combinação destas duas vertentes surge o “hegemonismo”, aliando a um só tempo uma visão abertamente realista e uma perspectiva marcadamente liberal no campo da política externa norte-americana. A componente realista informa que os Estados continuam a ser os principais atores das relações internacionais e que o poder material ainda se mantém como instrumento tão legítimo quanto crucial no exercício da política externa. A contribuição liberal, por sua vez, estabelece que os conflitos no âmbito do sistema internacional não se dão a partir da lógica da “guerra de todos contra todos” (tal como apregoam, tradicionalmente, os realistas), mas entre uma comunidade democrática liberal, de um lado, seus inimigos (terroristas, Estados-pária, etc.), do outro.

Em certo sentido, o hegemonismo combina duas doutrinas já conhecidas da política externa norte-americana. A primeira é a doutrina da Primazia (Huntington, 1993), segundo a qual os Estados Unidos deveriam impedir, até mesmo pelo uso da força, a emergência de qualquer rival no mundo do pós-Guerra Fria para assim converter o “momento unipolar” (KRAUTHAMMER, 1990/1991) em uma “Era Unipolar” (KRAUTHAMMER, 2002/2003). A segunda é a teoria da Paz Democrática, para a qual países democráticos não entram em guerra com outras democracias, formando uma esfera liberal de paz que somente seria ameaçada por aqueles Estados que não adotam esta forma de governo (DOYLE, 1986; HUTH & ALLEE, 2003).

Este arcabouço ideacional que informava a atuação inicial do governo de George W. Bush no âmbito da Política Externa e de Defesa dos Estados Unidos seria levado ao seu extremo quando quatro aeronaves civis foram lançadas por terroristas da rede Al-Qaida contra alvos norte-americanos de grande peso simbólico no dia 11 de setembro de 2001.

3.1.5. O 11 de setembro e a declaração de Guerra ao Terror

Na manhã do dia 11 de setembro de 2001, dezenove militantes da rede terrorista Al-Qaida seqüestraram quatro aviões comerciais de grande porte com o intuito de lançá-los contra alvos em território norte-americano.⁷⁵ Duas das aero-

⁷⁵ Segundo o FBI, 15 dos seqüestradores eram naturais da Arábia Saudita, dois dos Emirados Árabes Unidos, um da Síria ou Líbano (indeterminado), e um do Egito. Steve Smith (2002, p.51) observa que nenhum dos militantes era original do Afeganistão ou da Palestina, como chegou a se

naves se chocaram nas Torres Gêmeas do *World Trade Center* (WTC), em Nova York. Um terceiro avião foi arremessado contra a ala oeste do Pentágono, a sede do Departamento de Defesa norte-americano, localizado no Condado de Arlington, Virgínia. A quarta e última aeronave que havia sido seqüestrada (o “vôo 93” da *United Airlines*) caiu nos campos próximos a Shanksville, no estado da Pensilvânia, antes de atingir seu alvo final.⁷⁶ O número total de vítimas dos atentados foi de 3234 mortos e 24 desaparecidos.⁷⁷

Na noite daquele mesmo dia, o presidente George W. Bush veio a público e afirmou que os responsáveis pelos ataques iriam sofrer as conseqüências: segundo suas próprias palavras, os Estados Unidos iriam caçar e punir os responsáveis pelos atentados que classificou como atos covardes. Na manhã do dia seguinte, 12 de setembro de 2001, o General Colin Powell, então Secretário de Estado, disse que o governo norte-americano responderia aos ataques “como se estivesse em guerra”. A partir deste momento, começava a se desenhar uma paulatina substituição do discurso da “América sob ataque” – que vinha sendo veiculado nos principais meios de comunicação de massa norte-americanos, sobretudo na CNN – pela retórica de que os Estados Unidos se encontravam diante de uma Guerra. Caminhando nesse sentido, no dia 15 de setembro, o presidente Bush afirmou expres-

pensar. Quase todos viveram nos Estados Unidos por cerca de um ano antes dos atentados. Havia dois diferentes grupos: (1) os pilotos, que chegaram um ano antes, e (2) os “músculos” que entram no país poucas semanas antes do ataque.

⁷⁶ Até o presente momento, não houve confirmação do alvo contra o qual seria lançado o avião do vôo 93 da *United Airlines*, mas especula-se que o destino final da aeronave seria o Capitólio, a sede do Congresso norte-americano, ou a Casa Branca, em Washington. No dia 12 de setembro, o porta-voz oficial da Casa Branca afirmou que os terroristas planejavam atingir a Casa Branca e o avião presidencial *Air Force One*. As gravações da caixa preta do vôo *United 93* revelaram que os passageiros tentaram assumir o controle do avião. Relata-se que, em meio à contenda, os seqüestradores tentaram manobrar o avião em diferentes direções para evitar que os passageiros os impedissem de perpetrar o atentado, mas perderam o controle da aeronave e acabaram colidindo contra o solo.

⁷⁷ Inicialmente, as autoridades de Nova York calculavam que teriam sido mortas mais de cinco mil pessoas no WTC e áreas vizinhas. Porém, conforme as listas de desaparecidos eram atualizadas, os nomes eram verificados e os restos mortais eram identificados, o número de vítimas era paulatinamente reduzido. Segundo as autoridades norte-americanas, 3.282 pessoas morreram no *World Trade Center*: 2.829 indivíduos entre os que trabalhavam no WTC e os passageiros dos aviões dos vôos AA 11 e UA 175, somados a 453 funcionários de segurança pública (como Bombeiros e policiais) que estavam no local para auxiliar no atendimento de emergência. Entre os mortos do WTC, estavam cidadãos de mais de 90 países de todo o mundo. No Pentágono, foram 189 vítimas, incluindo neste total as 64 pessoas que estavam a bordo do vôo *American Airlines 77*. Por fim, 44 pessoas morreram na queda do vôo *United Airlines 93*. Para uma cronologia detalhada do atentado e suas repercussões, consultar o endereço <<http://usinfo.state.gov/journals/itgic/0902/ijgp/gj-090208.htm>>.

samente que “a América está em um novo estado de guerra”. Eram os primeiros esboços da “Guerra ao Terror” que se avizinhava.

No dia anterior, o congresso norte-americano havia autorizado o presidente a usar “toda a força necessária e apropriada contra aquelas nações, organizações ou pessoas que planejaram, autorizaram, cometeram ou ajudaram os atentados terroristas de 11 de setembro”. Este mesmo Congresso ouviu, no dia 20 de setembro, o discurso em que Bush declarou o início da “Guerra ao Terror”⁷⁸ e anunciou sua polêmica divisão da sociedade internacional em duas categorias mutuamente excludentes: (1) os que se alinhavam aos Estados Unidos na nova empreitada de alcance global e (2) aqueles que apoiavam os inimigos terroristas. Nas controversas palavras do primeiro mandatário “toda nação, em todas as regiões, têm agora uma decisão a tomar: ou vocês estão conosco ou estão com os terroristas. Desse dia em diante, qualquer nação que continue a proteger ou sustentar terrorismo vai ser considerada pelos Estados Unidos como um regime hostil” (BUSH, 2001).⁷⁹

A oficialização da Guerra ao Terror inaugurou uma fase na Política Externa dos Estados Unidos, caracterizada pelo aprofundamento das tendências neoconservadoras latentes, que se delineavam de forma incipiente antes dos atentados e que agora dispunham das condições mais favoráveis para sua consolidação. A inviolabilidade do território norte-americano era posta em cheque e a vulnerabilidade da hiperpotência norte-americana diante de um inimigo transnacional amorfo era exposta.

As transformações que se operaram no âmbito da política dos Estados Unidos são cruciais para entender o contexto político em que os Estados Unidos se engajaram com a questão da Tríplice Fronteira, assim como o conjunto de posicionamentos e medidas políticas propostas pelo governo norte-americano para a região. Mas há outros campos de experiência histórica que são igualmente relevantes para aprimorar nossa compreensão sobre as atitudes adotadas por Washington diante desta agenda de segurança. A relação do governo e da sociedade norte-

⁷⁸ Nas palavras do Presidente norte-americano: “Our *war on terror* begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated” [grifo meu].

⁷⁹ Somado a outros elementos – como as idéias (1) da Guerra ao Terror como um enfrentamento entre a barbárie e a civilização e (2) o terrorismo como uma ameaça a estabilidade de governos legítimos – o discurso era extremamente significativo, pois, como veremos mais adiante, foi o primeiro esboço da *National Security Strategy* de setembro de 2002, o mais representativo documento daquilo que posteriormente veio a ser conhecido como a Doutrina Bush.

americana com o fenômeno do terrorismo é um destes campos que cabe analisar com maior atenção e minúcia.

3.2.

Os Estados Unidos e o Terrorismo em perspectiva histórica: o caminho até o 11 de Setembro

Não há dúvida que os eventos de 11 de setembro de 2001 foram os maiores atentados terroristas sofridos pelos Estados Unidos. Porém, mesmo diante desta singularidade e destaque, não devemos ignorar a existência de outros momentos em que os norte-americanos foram vítimas desta forma de violência política. Ao longo de sua história, os Estados Unidos tiveram formas variadas de contato com o terrorismo, sendo alvo de diferentes formas históricas deste fenômeno e, por sua vez, reagindo de maneiras distintas a estes atos. Se acima identificamos os principais antecedentes e fundamentos da *Política Externa norte-americana* antes do 11 de Setembro, cabe agora fazer uma breve retrospectiva sobre como os Estados Unidos haviam sido afetados pelo *fenômeno do terrorismo* antes dos grandes atentados de 2001, também com o propósito geral de contextualizar melhor a atuação deste país na Guerra ao Terror.⁸⁰

Como oportunamente nos lembra Arnaud Blin (2007), ao contrário do que é comumente apregoado pela “sabedoria convencional” – amplamente aceita ao longo das décadas de 1980, 1990, e mesmo agora após os ataques de 11 de setembro – “os Estados Unidos não foram completamente poupados do fenômeno do terrorismo durante o curso da história, embora possa ser dito que, até o presente momento, o terrorismo nunca havia tido um impacto significativo na vida política e social do país [Estados Unidos]”. (BLIN, 2007, p.398). Quando analisamos o histórico acerca desta questão, podemos observar que a sociedade e governo nor-

⁸⁰ É interessante observar que, surpreendentemente, a literatura que se propõe a detalhar historicamente as políticas norte-americanas de “combate ao terrorismo” (ou de contraterrorismo, outra forma comumente usada para se referir a este conjunto medidas) é escassa. A maior parte dela se foca sobre o governo Bush e, quando muito, sobre as políticas adotadas por Bill Clinton, o presidente anterior. São exíguos, pois, os trabalhos que nos narram como os governos anteriores lidaram com a questão do terrorismo (ALEXANDER & KRAFT, 2007; NAFTALI, 2005). Dois fatores explicam esta situação. Primeiramente vale lembrar que antes dos atentados do 11 de Setembro a comunidade acadêmica dispensava pouca atenção para o estudo das políticas nacionais e internacionais de contraterrorismo, o que fez com que a maior parte dos estudos disponíveis neste período anterior tenha sido produzida por *policy-makers* diretamente relacionados com a prática política neste campo particular. Em segundo lugar, podemos identificar entre os analistas uma percepção (talvez implícita) de que o terrorismo só se torna uma dinâmica de grande relevância no âmbito das relações internacionais com a emergência das “novas ameaças” no momento pós-Guerra Fria.

te-americanos tiveram de lidar diretamente com ao menos três das quatro “ondas” do terrorismo moderno identificadas por David C. Rapoport (2004).

Para o autor, o terrorismo moderno de caráter rebelde – aquele que é perpetrado por atores não-estatais – pode ser classificado em quatro diferentes fases, que podem ou não se sobrepor. São elas: (1) a “Onda Anarquista”; iniciada na década de 1880, na Rússia; (2) a “Onda anticolonial”; que se inicia na década de 1920 e dura cerca de quarenta anos; (3) a “Onda da Nova Esquerda”; que se inicia a partir de 1960, se mantendo ainda hoje presente, mesmo que através de pouquíssimos casos, como o da Colômbia; e (4) a “Onda religiosa”, iniciada em 1979 e que se apresenta hoje como a mais relevante manifestação do fenômeno do terrorismo. Cada uma dessas fases corresponde a um conjunto de padrões históricos de atuação e conduta adotados por grupos distintos que atuaram de forma simultânea em diferentes pontos do mundo.⁸¹

O que é uma onda? É um ciclo de atividade em um determinado período – um ciclo caracterizado por fases de expansão e contração. Uma característica crucial é seu caráter internacional; atividades similares ocorrem em diversos países, estimulada uma energia predominante comum que molda as características e relações mútuas dos grupos participantes. Tal como seus nomes – ‘Anarquista’, ‘anticolonial’, ‘Nova Esquerda’ e ‘religiosa’ – sugerem, uma energia diferente estimula cada uma [das ondas] (RAPOPORT, 2004, p.47).

Mas apesar de suas respectivas particularidades que as singularizam frente às demais, as organizações que compõe cada uma destas ondas estão unidas por algumas características comuns. E são precisamente estes pontos de tangência que compõem a definição de terrorismo adotada neste trabalho. Em seu conjunto, antes de mais nada, estes grupos então envolvidos em atividades essencialmente *políticas*. Como nos lembra Hoffman (2006):

O terrorismo, no uso contemporâneo mais amplamente aceito do termo, é fundamental e inerentemente político. É inelutavelmente relacionado ao poder: a busca pelo poder, a conquista do poder, o uso do poder para alcançar a mudança política.

⁸¹ Embora o autor não opere esse argumento, parece-me razoável pensar que, segundo seu raciocínio, a internacionalização do terrorismo enquanto fenômeno político (ou seja, sua ocorrência de forma simultânea, embora independente, em diversas partes do mundo) antecede a emergência do terrorismo internacional (quando os militantes transcendem os limites nacionais em que tradicionalmente atuariam por sua causa e levam sua luta política até a arena internacional). Em outras palavras, o terrorismo já é internacionalizado, mesmo antes ser internacional. A adoção de um conjunto de padrões de conduta comum e características de atuação compartilhadas por grupos distintos em diferentes países, como foi o caso do anarquismo, indicam a internacionalização, entendida como a superação das fronteiras nacionais no que tange à inspiração e orientações do movimento.

Terrorismo é, assim, violência – ou, igualmente importante, a ameaça de violência – usada e direcionada na busca, ou a serviço, de um objetivo político (HOFFMAN, 2006, p.2-3).

É precisamente esta motivação inescapavelmente política que diferencia os grupos terroristas, por exemplo, de organizações criminosas. Estas podem até recorrer a atos de terror para propósitos táticos (como a campanha de ataques promovida pelo Cartel de Medellín na Colômbia nos anos 1980), mas seu objetivo último é econômico e não político. A violência política é apenas uma tática utilizada pontualmente, enquanto sua estratégia geral está voltada para outros fins (DISHMAN, 2001, p.56). Mais importante, ao contrário dos atos terroristas, as ações de organizações criminosas *não* pretende gerar conseqüências públicas ou quaisquer repercussões psicológicas para além do ato em si de violência (HOFFMAN, 2006, p.37). Enquanto o principal objetivo dos terroristas é “mudar o sistema”, os criminosos não querem influenciar a opinião pública. Muito ao contrário disto, para o crime organizado o melhor seria passar despercebido, pois, quando mais seus “negócios” atraem a atenção pública, mais as autoridades governamentais serão pressionadas para combatê-los.

As organizações terroristas também podem ser diferenciadas das guerrilhas e dos grupos insurgentes. Embora estes costumem utilizar as mesmas táticas que os terroristas (assassinatos, seqüestros, ataques instantâneos seguidos de retiradas rápidas) e tenham alguns objetivos similares (intimidar e coagir pela geração do medo), se afastam em diversos outros pontos. As guerrilhas são:

Grupos numericamente maiores de indivíduos armados que operam como uma unidade militar, atacam as forças militares inimigas, conquistam e ocupam territórios (mesmo que só efemeramente ao longo de algum horas do dia), período em que exercem alguma forma de soberania ou controle sobre uma determinada área geografia e sua população. (HOFFMAN, 2006, p.35).

Já os grupos insurgentes vão além dos ataques rápidos, comumente chegando a campanha militares de maior abrangência e sofisticação logístico-organizacional. Por exemplo, adotam ações de propaganda, redes de informação e “inteligência” elaboradas, e outras iniciativas com vistas a mobilizar o apoio popular contra um governo nacional considerado ilegítimo, uma potência imperial ou outra força de ocupação no território de seu país. Comumente utilizam uniformes e insígnias de identificação, procedimento que é adotado apenas por algumas guerrilhas e por nenhuma organização terrorista.

Os grupos terroristas, diferentemente, operam reclusos, não em território aberto. Evitam engajamento com as forças inimigas, levando ao extremo da tática dos ataques seguidos de retirada, quando não suicidas. São grupos operacionais muito menores em termo numéricos, quando muito compostos por diversos pequenos grupos ou “células” compondo uma rede maior. Enfrentam, assim, dificuldades logísticas – como não estarem dispostos ou simplesmente não serem capazes de exercer controle direto e efetivo sobre um determinado território – que limitam sua capacidade de mobilização popular local ou nacional a seu favor.

Como poderemos ver mais abaixo, crucial para as próximas seções que tratam sobre o caso específico dos Estados Unidos, é diferenciação entre grupos terroristas e aqueles que Hoffman (2006, p.37) classificou de “assassinos lunáticos”. Para este autor, embora possam usar as mesmas táticas (bombas ou ataques a bala) e ter objetivos comuns (tirar a vida de uma destacada figura política), mais uma vez, os objetivos diferenciam os terroristas de outras formas de violência. Nas palavras do próprio autor:

Enquanto que o objeto dos terroristas é, mais uma vez, inelutavelmente *político* (mudar ou fundamentalmente alterar o sistema política através de um ato violento), o objetivo do assassino lunático na grande maioria das vezes é intrinsecamente idiossincrático, completamente egocêntrico, e profundamente pessoal (HOFFMAN, 2006, p.37, grifo do autor)

Nestes termos, continua Hoffman, o terrorista se diferencia tanto destes lunáticos assassinos, quanto dos criminosos, pois:

O terrorista é fundamentalmente um altruísta: ele acredita que está servindo a uma “boa” causa concebida para se alcançar um bem maior para um maior número de cidadãos (a *wider constituency*) – seja real ou imaginada – da qual o terrorista e sua organização se pretendem representantes (HOFFMAN, 2006, p.37).

Terroristas não são assassinos lunáticos e egocêntricos, pois têm uma motivação política e se organizam em grupos para realizar atos de violência coletiva e coordenada. Terroristas não são guerrilhas ou insurgente, pois não controlam (ou anseiam controlar) territórios e se organizam em unidades quase-militares. Terroristas não são criminosos, pois suas metas são políticas (não econômicas), pretendem atuar na esfera pública (não agir discretamente longe dos olhos da população e das autoridades) e objetivam a mudança no *status quo* do poder (não sendo indiferentes a ele, desde que não os afetem, como é o caso dos criminosos). Por fim, nem todo extremista político é um terrorista, já que há inúmeros indivíduos que

cultivam crenças radicais e participam de organizações políticas extremistas (inclusive algumas ilegais) sem recorrer à violência organizada. Até que o façam para promover ou defender suas agendas, não poderão ser considerados terroristas, pois como define Hoffman (2006, p.38, grifo do autor), “o terrorista é fundamentalmente um *intelectual violento*, preparado/pronto para usar e, de fato, comprometido com o uso da força para alcançar seus objetivos”.

Como veremos nas seções seguintes, os Estados Unidos foram marcados ao longo de sua história pelo encontro com distintas manifestações de violência política. Alguns destes eventos claramente se encaixam no conceito de terrorismo que acabamos de apresentar. Outras apenas tangenciam o modelo apresentado (tais como as tentativas bem- e mal-sucedidas de assassinatos de presidentes), mas merecem igual atenção, pois nos servem para reforçar o que o terrorismo é, a partir do que ele não é. Com isto em mente, passemos a análise das formas de interação entre as quatro ondas do terrorismo nos e contra os Estados Unidos.

3.2.1.

A Onda Anarquista: as origens do moderno terrorismo nos Estados Unidos

No caso específico dos Estados Unidos a emergência da *Onda Anarquista* ocorre com maior força no último quarto do século XIX e pode ser explicada por cinco fatores: (1) a transformação nos transportes, que viabilizou crescentes fluxos migratórios vindos da Europa e trouxeram consigo o ideário político anarquista para o Novo Mundo; (2) o avanço nas comunicações, que permitiu que os acontecimentos políticos e as doutrinas estratégicas ligadas ao terrorismo anarquista fossem difundidos de forma mais rápida e eficiente ao redor do mundo; (3) o aprofundamento do processo de industrialização dos Estados Unidos, condição necessária para a criação posterior de movimentos sindicais, os quais, em alguns casos, se tornaram violentos; (4) no plano material, o avanço da tecnologia, que possibilitou a “popularização” do acesso a instrumentos como a dinamite; e, por fim, em um plano abstrato; (5) a campanha do General nortista Willian Tecumseh Sherman durante a Guerra Civil, que tendo o objetivo central de “quebrar a vontade do inimigo”, demonstrou a potencialidade intrínseca da associação entre for-

mas extremas de violência e a guerra psicológica (BLIN, 2007, p.401; RAPORT, 2004, p.49).⁸²

A violência política de inspiração anarquista teve grandes impactos na vida política norte-americana. Os meses de setembro de 2001 e de 1901, por exemplo, têm algo em comum se tratamos da temática do terrorismo nos Estados Unidos. Da mesma maneira que o ano inaugural do século XXI testemunhou os atentados ao WTC e ao Pentágono, também o primeiro ano do século XX foi marcado por um atentado terrorista que influenciaria em grande medida da política externa do país. Em setembro de 1901, o presidente William McKinley (1897-1901) foi assassinado a tiros por um jovem refugiado húngaro chamado Leon Frank Czolgosz, quem mesmo não sendo membro regular de qualquer organização anarquista, havia sido diretamente influenciado por este ideário, sobretudo através dos discursos de Emma Goldman e Johann Most (HOFFMAN, 2006, p.7). Assim como os atentados de 11 de Setembro se tornariam fator decisivo para catalisar mudanças na política externa norte-americana, o assassinato de McKinley levou Theodore Roosevelt à presidência, possibilitando que o novo líder inaugurasse a política do *Big Stick* e promovesse uma inserção internacional que desafiava as tendências de viés isolacionista então preponderantes no âmbito da política externa norte-americana.⁸³

O caso Czolgosz-McKinley talvez seja a mais emblemática manifestação da primeira onda do terrorismo moderno nos Estados Unidos, mas não foi a primeira forma de terror a assolar o território norte-americano. Logo após a derrota Guerra Civil, membros da Ku Klux Klan (KKK) promoviam campanhas de terror político organizado contra grupos minoritários, como católicos e, sobretudo, negros. Ademais, a mesma KKK adotou políticas de intimidação contra os *carpetbaggers* – termo usado pelos sulistas para se referir aos indivíduos do norte que migravam para o sul após o fim da Guerra Civil – e os *scalawags* – homens sulistas brancos

⁸² A influência da Guerra Civil parece uma ligação muito abstrata e longínqua, mas Rapoport (2002: Nota de Rodapé 11) menciona que “Most groups in every wave except the fourth cite the American Revolution as worth emulating”.

⁸³ A política do “Big Stick” (ou “grande porrete”) marcou a atuação internacional dos Estados Unidos durante o governo de “Teddy” Roosevelt. Sua premissa básica era de que somente países economicamente robustos e militarmente fortes têm condições de sobreviver. O termo “big stick” tem origem em um provérbio africano que dizia: “Speak softly and carry a big stick” (Fale com suavidade e tenha à mão um grande porrete).

que apoiavam a chamada “Reconstrução”.⁸⁴ Mas apesar destes indicativos, seria forçoso associar a KKK ao terrorismo moderno, pois enquanto a essência do terrorismo é sua componente “propagandística” e “pedagógica” – no sentido de que almeja evidenciar a vulnerabilidade do poder instituído para instruir e instigar a população a rechaçá-lo – os membros da KKK “faziam seu trabalho sujo em segredo e depois mantinham suas bocas fechadas” (RAPOPORT, 2001, p.419).

Além destas formas coletivas e organizadas de terror que exemplificamos com a atuação da KKK, os Estados Unidos também já haviam sofrido de outra forma de violência política anterior ao terrorismo moderno: o “tiranocídio”, entendido como o assassinato de uma alta-liderança política, cuja autoridade e atuação pública tenham sido julgadas como uma tirania por um determinado grupo da sociedade. Historicamente, o tiranicídio remonta à crítica de origem grega e romana aos déspotas e à tirania, entendida por nomes como Platão e Aristóteles como a pior forma de governo possível. A definição do que é ou deixa de ser um “tirano” tende a ser essencialmente subjetiva e motivo de polêmica: um grande estadista para uns pode ser visto como um tirano por outros. Este foi precisamente o caso do assassinato ou “tiranocídio” de Abraham Lincoln.⁸⁵

Tido como uma das mais importantes e reverenciadas figuras políticas da história dos Estados Unidos, Lincoln foi assassinado por John Wilkes Booth, um ator de origem sulista que via a Reconstrução capitaneada pelo presidente como uma política impositiva característica dos tiranos. Booth disparou um tiro contra a cabeça do presidente norte-americano em abril de 1865, enquanto este assistia a uma peça no *Ford's Theatre* em Washington, levando-o à morte no dia seguinte. Embora a atitude não tenha sido confirmada, testemunhas no evento alegam que após o disparo, Booth teria pulado para o palco e pronunciado em voz alta a frase “Sic Semper Tyrannis!” (Assim Sempre aos Tiranos!), citando as palavras que

⁸⁴ Termo pelo qual ficou conhecido o conjunto de políticas de adequação do sul às normas políticas requeridas pela União, tais como a abolição da escravatura e a extensão do direito de voto aos escravos recém-libertados (CITAR, XXXX).

⁸⁵ Pelos motivos expostos neste parágrafo, utilizarei aspas quando me referir ao assassinato de Abraham Lincoln como um “tiranocídio”, pois se não o fizesse estaria concordando, mesmo que de forma implícita, com sua classificação como um tirano. Obviamente, este não é o caso. Parece-me claro que Lincoln foi uma figura histórica de suma importância para as agendas progressistas nos Estados Unidos, combatendo a escravidão e promovendo políticas de modernização econômica que fundamentaram o posterior desenvolvimento do país. Isto faz com que até hoje, seja um dos presidentes mais lembrados e celebrados dos Estados Unidos. Suas políticas, no entanto, lhe renderam inimigos, e foi um destes que acreditou estar cometendo um “justo” ato de tiranicídio, como veremos mais abaixo.

teriam sido ditas por Brutus após ter apunhalado Júlio César (JOST, 1978, p.504).⁸⁶ Abraham Lincoln, que para a maior parte dos norte-americanos era um presidente legítimo, era considerado um tirano por Booth.

Ao longo da história dos Estados Unidos, outros assassinatos de presidentes e atentados (mal-sucedidos) contra a vida dos primeiros-mandatários do país assombraram a vida política da nação norte-americana. Impossível não lembrar, neste âmbito, o assassinato de John F. Kennedy, atingido por dois tiros, um na cabeça e outro no pescoço, quando passava em comitiva por Dallas, Texas, em 22 de novembro de 1963. As investigações sobre o caso, todavia, não identificaram motivações políticas para o ataque realizado pelo ex-Fuzileiro Naval, Lee Harvey Oswald. Da mesma forma que Oswald, John W. Hinckley Jr. também era desprovido de propósito político quando disparou seis tiros em direção ao presidente Ronald Reagan, em 30 de março de 1981: seu (absurdo) objetivo era impressionar a atriz Jodie Foster. O fato de estes atentados contra a vida de presidentes norte-americanos não possuírem inspiração política, ao contrário dos assassinatos de Lincoln e McKinley, faz com que eles se afastem da definição típica de atos de “tiranocídio”.

Mesmo os casos de Lincoln e McKinley são diferentes entre si: o primeiro pode ser lido como uma espécie de desfecho tardio da Guerra de Secessão, tendo lugar em uma fase de consolidação do estado-nacional norte-americana; o segundo já se insere propriamente no terrorismo moderno, fenômeno somente concebível em um ambiente político caracterizado por instituições estatais relativamente estabilizadas contra as quais os anarquistas pudessem investir. O assassinato de Lincoln, nesse sentido, é mais bem caracterizado como “tiranocídio” do que terrorismo, enquanto o assassinato de McKinley é mais próximo do terrorismo moderno descrito por David Rapoport do que o “tiranocídio” clássico de que nos falavam os gregos e romanos.

⁸⁶ A biografia de John Wilkes Booth é, no mínimo, instigante. Seu pai, cujo nome era Junius Brutus Booth, era um respeitado ator shakespeariano inglês que migrou para os Estados Unidos em 1821. O nome de John Wilkes havia sido dado como uma homenagem, um político inglês tido como um radical defensor da liberdade. Assim como seu pai, John Wilkes Booth e seu dois irmãos – Edwin e Junius Brutus, Jr. – se tornariam atores de alguma reputação nos Estados Unidos. Em 25 de novembro de 1864 John Wilkes interpretaria Marco Antônio na peça *Julius Caesar* de Shakespeare, atuando pela primeira vez com seus outros irmãos, Edwin, que esteve no papel de Brutus, e Junius Brutus Jr, que incorporou Cassius. Fonte: <<http://www.britannica.com/eb/article-9080677/John-Wilkes-Booth>>.

A onda do terrorismo de caráter anarquista nos Estados Unidos, porém, não se resumiu ao ataque de Czolgosz à McKinley. Pontuada com tons de “luta de classes”, as origens da violência política anarquista remontam a grupos como os *Molly Maguires*, uma organização de mineiros irlandeses que, entre 1865 e 1875, promoveu uma campanha de terror contra empregadores e alguns oficiais de política através de seqüestros e incêndios criminosos (BLIN, 2007, p.402). Anos depois, mais precisamente em maio de 1886, um policial atirou contra a multidão durante um protesto de grevistas na Haymarket Square em Chicago, matando uma pessoa e ferindo outras tantas. Na seqüência dos protestos que ocorreriam nos dias seguintes, aproximadamente uma dúzia de pessoas foi morta, quando manifestantes exaltados lançariam bombas contra policiais que revidariam com novas salvas de tiros. Já em 1892, na cidade industrial de Pittsburg, outro momento de tensão: um destacado líder anarquista de origem russa, Alexander Berkman, disparou sete tiros à queima-roupa contra Henry Clay Frick, que atuava como o “braço direito” do grande industrial Andrew Carnegie para a supressão de greves. Em 1905, o sindicalista Albert Edward Horsley⁸⁷ foi preso sob a acusação de participar do assassinato de Frank Steunenberg, que foi morto por uma bomba posta no portão de sua casa quando já havia deixado o cargo de governador de Idaho (1897-1901). Durante o último ano de seu governo, Steunenberg havia decretado lei marcial e solicitado o envio de tropas federais ao então presidente McKinley com o propósito de conter os recorrentes conflitos protagonizados pelos movimentos sindicalistas, o qual teve aproximadamente 100 de seus militantes presos e mantidos encarcerados sem julgamento.

Cinco anos mais tarde, em 1910, uma bomba explodiu nos escritórios do *Los Angeles Times*, cujo editor era abertamente hostil aos sindicatos locais. O atentado fez um total de 20 vítimas fatais. Em 1916, foi a vez de outra cidade californiana presenciar um atentado a bomba: uma explosão em São Francisco deixou outros 10 mortos. No caso de ambas as cidades, mais uma vez, membros dos movimentos sindicalistas locais foram acusados de participar direta ou indiretamente

⁸⁷ Horsley usou diversos pseudônimos ao longo de sua vida, entre eles Harry Orchard, Thomas Hogan, Dempsey e Goglan. Quando foi preso, Horsley acusou outros sindicalistas de envolvimento, citando especialmente alguns líderes da Western Federation of Miners (WFM), entre os quais William “Big Bill” Waywood, um simpatizante anarquista que posteriormente emigraria para a União Soviética, de terem participado ativamente do planejamento do atentado (TAFT, 1966; GROVER, 2006 [1964]).

do planejamento e execução dos atentados. Os ataques da onda de inspiração anarquista, porém, não se restringiram à porção oeste do território norte-americano. Na outra extremidade geográfica do país, em Nova York, na costa leste, outro explosivo foi detonado, agora no Banco J. P. Morgan, matando 34 pessoas. Os responsáveis nunca foram identificados, mas o episódio deslanchou uma energética reação por parte do governo dos Estados Unidos, que iniciou uma campanha de deportação daqueles elementos que foram considerados mais perigosos, entre os quais constavam os nomes de Alexander Berkman e Emma Goldman.

A segunda fase, a *Onda anticolonial*, teve menos impacto nos Estados Unidos. Suas origens estão vinculadas ao Tratado de Versalhes, que pôs fim à Primeira Guerra Mundial e estabeleceu o princípio da autodeterminação dos povos como forma de dismantelar os impérios dos países derrotados. Os Estados Unidos não sofreram com terrorismo típico desta segunda onda, experimentando um período de relativa calma neste campo, enquanto outras agendas e eventos políticos de grande importância – tais como a Depressão, a Segunda Guerra Mundial e a incipiente Guerra Fria – ocupavam o governo e a sociedade norte-americana. Por terem mantido poucas colônias no modelo europeu tradicional, os Estados Unidos não sofreram diretamente atentados de colonos insatisfeitos. O domínio norte-americano sobre as Filipinas, cujo controle havia sido entregue aos Estados Unidos pela Espanha como uma forma de reparação pelos ônus da Guerra Hispano-Americana (1898), a conseqüente guerra Filipino-Americana (1899-1902) que se seguiu, foi o caso de conflito político violento que mais se assemelhou com o terrorismo da onda anticolonial. Porém, penso que não caiba tratar os embates acontecidos em seu âmbito como uma manifestação do terrorismo moderno de caráter anticolonial por dois motivos: primeiramente, por que a guerra se realiza antes da emergência da segunda onda, que ganha força a partir de 1920; e em segundo lugar, por que os confrontos violentos se davam por meio de táticas tradicionais de guerra ou, posteriormente, por táticas de guerrilha que miravam alvos militares, dessa forma, se diferenciando das táticas terroristas de ataque a alvos não-combatentes. Dessa forma, levando em consideração (1) sua antecedência histórica e (2) sua diferenciação tática, a insurgência filipina contra a dominação norte-americana não poderia ser considerada como parte da onda de terrorismo anticolonial.

3.2.2.

A Onda da Nova Esquerda: da crítica pacífica ao ativismo violento

Quando emergiu a *Onda da Nova Esquerda* os Estados Unidos voltaram a ser alvo de atos de terrorismo. A partir da década de 1960, grupos de inspiração marxista – fossem leninistas, trotskistas ou maoístas – se viram inspirados pelos acontecimentos da Guerra do Vietnã. Os eventos ocorridos em solo vietnamita pareciam indicar (1) que seria possível fazer frente aos Estados Unidos através de uma força irregular e (2) que o sistema capitalista estaria cada vez mais vulnerável ao avanço do Comunismo no âmbito da disputa ideológica da Guerra Fria.⁸⁸ Da América Latina à Europa, passando ainda pelo leste asiático, estes grupos receberam suporte moral e material da URSS. Entre os mais proeminentes grupos que representaram esta nova fase poderíamos mencionar a Fração do Exército Vermelho (mais conhecido como Baader-Meinhof), na Alemanha, e as Brigadas Vermelhas, na Itália. Outras organizações menos citadas, mas igualmente relevantes foram a Ação Direta, na França, o Movimento 2 de Junho, mais uma vez na Alemanha, as Brigadas Furiosas, na Inglaterra, assim como do Exército Vermelho Unido, no Japão (RAPOPORT, 2004, p.56).⁸⁹

No caso dos Estados Unidos, afora a proeminência da oposição ao conflito no Vietnã, outros fatores devem ser considerados. Por um lado, as disputas políticas (em alguns casos violentos) em torno dos Direitos Civis e, por outro, o exemplo das guerras de libertação nacional, serviram de estímulo para a chamada Nova Esquerda (*New Left*). No país, este termo serviu como uma designação genérica

⁸⁸ Com o fim da Guerra do Vietnã em 1975, é a luta Palestina assume que o papel do “modelo heróico” a ser reproduzido (RAPOPORT, 2004, p.56).

⁸⁹ Em suas línguas originais das designações dos grupos mencionados são, respectivamente: *Rote Armee Fraktion* (RAF), *Brigade Rosse*, *Acción Directa*, *Bewegung 2. Juni*, *Angry Brigades* e *Nihon Sekigun*. Esta nota foi inserida, pois é mais eficiente realizar pesquisa (sejam *online* ou tradicionais) sobre estas organizações a partir dos nomes originais dos grupos. E considerando a escassez de estudos em língua portuguesa sobre a temática do terrorismo, é certo que consultas terão de ser feitas em outros idiomas. As versões em português dos nomes acima são traduções livres que ofereço como sugestão. A maior parte dos termos tem tradução bastante simples, mas outros podem ter formas diversas. Este é o caso das *Angry Brigades* inglesas, que optei por traduzir como Brigadas Furiosas para manter a relação entre sujeito e adjetivo que há na língua original [Segundo o Michaelis Moderno Dicionário Inglês, a palavra *angry* pode ser traduzida como “1 irado, zangado, furioso. 2 (do tempo) ameaçador. 3 indignado, irritado. 4 inflamado, dolorido (ferida, úlcera)”. Fonte: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/ingles/index.php?palavra=angry>>. Ao buscar por outras possíveis traduções encontrei a forma “las brigadas de la cólera”, em espanhol, que geraria “as brigadas da cólera” em português. Para evitar confusões terminológicas com o cólera (de gênero masculino, se referindo à doença proveniente do vibrião colérico), optei por descartar essa sugestão, embora considere válida sua menção nesta breve nota.

utilizada para se referir a um conjunto de grupos que surgiram na década de 1960 a partir dos Movimentos pelos Direitos Civis e que foram recebidos com entusiasmo no meio universitário norte-americano. Ao contrário da “Velha Esquerda”, os integrantes deste novo movimento tinham pouco interesse na chamada política trabalhista (*labor politics*) e um maior foco em outras agendas, como a pauta ambientalista, a guerra do Vietnã e os direitos civis (NEW LEFT, 1999, p.238).

Nesse contexto de turbulência emerge na cena política norte-americana o Exército Simbionês de Libertação (*Symbionese Liberation Army – SLA*), um grupo de inspiração marxista que se considerava uma vanguarda revolucionária cuja atuação se concentrou entre os anos de 1973 e 1975. O termo “simbionês” deriva da noção de “simbiose”, entendida como a formação de “um corpo harmônico [a partir] de corpos e organismos diferentes vivendo em profunda e amorosa harmonia e parceria no melhor interesse de todos dentro do corpo [principal]” (LAQUEUR, 2001 [1977], p.209).⁹⁰ A organização terrorista surgiu na Califórnia, local onde praticou seqüestros, assaltos a bancos e alguns assassinatos com o intuito de “libertar o povo [...] da opressão pelo sistema capitalista americano”⁹¹ e “sobrepujar as forças reacionárias e do fascismo” (TRAHAIR, 1999, p.394). Embora fosse composto por um escasso número de militantes (17 membros e 4 colaboradores), o SLA foi capaz de realizar ações de grande impacto político. Destas, a mais notória foi o seqüestro, em 1974, de Patricia (Patty) Hearst, integrante de uma família de “magnatas” da mídia impressa nos Estados Unidos.⁹² O rapto da jovem tinha precisamente a intenção de tornar pública a agenda do grupo no âmbito de sua “luta para salvar o povo que sofre”,⁹³ em especial a parcela negra e po-

⁹⁰ Do original: “The name ‘symbionese’ is taken from ‘symbiosis’, meaning ‘a body of dissimilar bodies and organisms living in deep and loving harmony and partnership in the best interests of all within the body’”.

⁹¹ Fonte: <<http://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=63448>>

⁹² “Patricia é neta de William Randolph Hearst (1863-1951), em cuja biografia se baseia ‘Cidadão Kane’, filmado por Orson Welles em 1941. O filme, que virou clássico do cinema, conta a história de um ‘barão’ norte-americano das comunicações. Na obra de Welles, Hearst é apresentado como um homem que conseguiu tudo o que queria e acabou morrendo solitário”. Para a surpresa de todos, depois de algumas semanas seqüestrada, Patrícia aderiria ao grupo. Ela então adotaria o pseudônimo “Tania” e viria a participar de roubos a bancos para arrecadar fundos para a organização até ser presa em 1976. Após passar 22 meses na prisão, o então presidente Jimmy Carter mandou suspender sua pena de reclusão. No último dia de seu mandato, em 2000, Bill Clinton lhe concedeu o indulto presidencial. Para uma breve biografia de Patrícia Hearst, acessar: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,299043,00.html>>.

⁹³ PAT Hearst é presa em S. Francisco. Folha de S. Paulo, São Paulo, 19 Set. 1975. Disponível em: <http://almanaque.folha.uol.com.br/mundo_19set1975.htm>. Acesso em: 01/06/2008.

bre da população: no ano anterior, em 1973, o SLA havia assassinado um popular superintendente escolar afro-americano de nome Marcus Foster, em Oakland, Califórnia, mas não tinha obtido a notoriedade pública que desejava. Além dos assassinatos e seqüestros, Kathleen Ann Soliah, uma das integrantes do grupo, tentou (sem sucesso) explodir duas viaturas policiais em 1975 para vingar a execução de outros seis membros do SLA que haviam sido mortos durante o tiroteio que se seguiu à descoberta do esconderijo do grupo pela polícia de *Los Angeles* (KUSHNER, 2003).

O SLA, entretanto, não foi a única organização política a representar a violência política da Nova Esquerda nos Estados Unidos. Antes dele, o grupo que ficou conhecido como os *Weathermen*⁹⁴ já praticara ataques à bomba em nome da reforma radical da sociedade norte-americana (BUX, 2008). O grupo tem origem nos Estudantes por uma Sociedade Democrática (*Students for a Democratic Society* – SDS), movimento criado no ano de 1960 e que se opunha de forma não-violenta às políticas do governo norte-americano, tanto no campo doméstico (políticas raciais) quanto no âmbito internacional (Guerra do Vietnã).

Uma decisiva convenção da SDS foi realizada em junho de 1969, quando se passava pouco mais que um ano do assassinato do Pastor Martin Luther King Jr. e do início da Ofensiva do Tet contra as tropas norte-americanas no Vietnã do Sul. Na oportunidade, crescentes divergências internas sobre a legitimidade do uso da violência no âmbito da militância contra os segmentos racistas da sociedade norte-americana e o “governo repressor” permitiram que um grupo radicalizado ganhasse terreno e viesse a se tornar os *Weathermen*, levando a SDS ao esvaziamento e à extinção.⁹⁵ Para a liderança deste novo grupo, era necessário fazer demonstrações de força para ganhar o reconhecimento e respeito dos Panteras Negras (*Black*

⁹⁴ Uma tradução livre seria “homens do tempo”, no campo semântico da meteorologia, logo sinônimo de “clima”. A terminologia foi proposta originalmente no documento conhecido como *Weathermen Paper*, escrito por Mark Rudd e John Jacobs, líderes do movimento. O termo faz referência à canção *Subterranean Homesick Blues* de Bob Dylan, que diz: “Você não precisa de um homem do tempo para saber em que direção o vento sopra [You don’t need a weatherman to know which way the wind blows]” (BUX, 2008, p.5; THE WEATHERMEN, 1999, p.477-478).

⁹⁵ O SDS havia se cindido em duas facções, o *Revolutionary Youth Movement II*, que permaneceu contrário ao uso da violência, e o *Revolutionary Youth Movement I*, que veio a se tornar os *Weathermen*. Houve, então, um drástico esvaziamento do movimento, que passou de 100.000 militantes (no auge da SDS) para apenas 4.000 membros após a cisão. Deste conjunto de remanescentes, só 350 permaneciam diretamente no movimento *Weathermen*, atuando de forma dispersa por coletivos ou comunas ao redor do país (SOUSA, 2007, p.258).

Panthers), assim como evidenciar sua solidariedade para com os combatentes norte-vietnamitas e os movimentos revolucionários no Terceiro Mundo.

Em outubro de 1969, integrantes *Weathermen* convocaram uma seqüência de manifestações em Chicago, quando promoveram ataques contra firmas locais e centros de recrutamentos do exército, instituições que, dentro de sua visão, faziam parte do aparato de poder dos “porcos” (termo que eles comumente utilizavam para se referir ao Estado e ao sistema capitalista norte-americano). Os episódios ganhariam notoriedade como os “Dias de Fúria” (*Days of Rage*). Na ocasião, ocorreram vários enfrentamentos com a polícia, cuja forte repressão subsequente aos estudantes e aos Panteras Negras levou o *Weathermen* a declarar guerra ao governo dos Estados Unidos e adotar um novo nome, passando a se intitular a *Weather Underground Organization* (WUO) (GITLIN, 1993). Em 1970, três militantes do grupo morreram quando uma parcela de um grande artefato explosivo detonou acidentalmente em uma casa na cidade de Nova York.⁹⁶

Em março de 1971, já na clandestinidade, o *Weather Underground* explodiu uma bomba no Capitólio (a sede do Congresso dos Estados Unidos) para protestar contra a invasão norte-americana no Laos. Os danos materiais do ataque foram estimados em cerca de US\$ 300.000, mas não houve nenhuma vítima fatal, uma vez que o grupo comumente avisava das explosões antecipadamente. No dia 19 de maio ano de 1972 (data de aniversário do líder norte-vietnamita Ho Chi Minh) o grupo detonou outra bomba, desta vez no Pentágono, a sede do Ministério da Defesa norte-americano (JACOBS, 1997, p.67).⁹⁷

Já em 1973, outro atentado a bomba executado pelo grupo demoliu parte da divisão de negócios para a América Latina da *International Telephone & Telegraph Corp*, uma empresa de telecomunicações em Nova York. No ano de 1974, foi a vez do escritório do Procurador Geral (*Attorney General*) da Califórnia e do escritório internacional da *Gulf Oil Corp* em Pittsburgh. Por fim, em janeiro de 1975, o grupo reivindicou a autoria de um atentado a bomba que destruiu algumas salas do Departamento de Estado. Assim como os anteriores, o ato não causou

⁹⁶ Nas palavras de um perito do FBI que esteve posteriormente no local, o explosivo maior tinha capacidade suficiente para “arrasar um quarteirão inteiro” (THE WEATHERMEN, 1999, p.478).

⁹⁷ A explosão destruiu parte da ala que alojava os representantes da Força Aérea no edifício. A inundação que se originou na explosão das tubulações de água que passavam pelo local danificou computadores que continha informação classificada e interrompeu parcialmente o funcionamento da rede de comunicações militares norte-americanas (JACOBS, 1997, p.67).

quaisquer feridos ou mortos e foi uma forma de protesto contra a política externa dos Estados Unidos, agora com referência à atuação norte-americana no Vietnã e no Camboja.⁹⁸ Além destes alvos, o *Weather Underground* atacaria também a Corte de Justiça de Long Island e o Quartel-General da Polícia de Nova York, até entrar em um gradual processo de dissolução que ganhou dinamismo em 1976 e culminou com a rendição da maior parte dos membros do grupo dois anos depois, em 1978, por ocasião de uma oferta de anistia feita pelo presidente Jimmy Carter (1977-1981).

Após esta etapa histórica claramente marcada pela militância da Nova Esquerda, ocorre uma nova alteração nas formas de manifestação da violência política nos Estados Unidos. Seguiu-se, então, um período de arrefecimento das disputas e diminuição das tensões na política doméstica norte-americana, fazendo com que o terrorismo enquanto fenômeno político organizado e de caráter coletivo cedesse espaço para manifestações individuais de violência. Em poucas palavras, cada vez mais, atos de isolados de terror prevaleceram sobre ações sistemáticas de terrorismo. Segundo as palavras de Arnaud Blin:

A partir deste momento, o terror nos Estados Unidos seria realizado por indivíduos isolados [e inspirados] por uma variedade de razões, freqüentemente de natureza pessoal e na maior parte dos casos fazendo uso de explosivos. O mais famoso desses [atores individualizados], Theodore Kaczynski, há muito conhecido como *Unabomber*, ganhou notoriedade por meio das cartas-bomba que ele enviou para vítimas aleatórias ao longo de um período de aproximadamente duas décadas. Tendo matado dezessete pessoas, ele foi finalmente entregue [às autoridades norte-americanas] por seu irmão em 1997 (BLIN, 2007, p.406, grifo meu).

O autor destaca, contudo, que neste mesmo período surge o que poderia ser denominado de “novos terroristas” – os quais, mesmo atuando com menor intensidade e com potencial mais reduzido, não deveriam ser desconsiderados. Nesta categoria estão incluídos grupos violentos de traço conservador que surgiram ao longo das décadas de 1980 e 1990 como forma de reação às rápidas mudanças e drásticas rupturas de caráter cultural e moral que foram promovidas nos Estados Unidos ao longo dos anos 1960 e 1970. São dois os seus principais tipos. Em pri-

⁹⁸ Fonte: State Department bombing by Weatherman Underground: hearing before the Subcommittee to Investigate the Administration of the Internal Security Act and Other Internal Security Laws of the Committee on the Judiciary, United States Senate, Ninety-fourth Congress, first session, January 31, 1975. Disponível em: <http://www.archive.org/stream/statedepartmentb00unit/statedepartmentb00unit_djvu.txt>. Acesso em: 05 jun. 2008.

meiro lugar, temos o (re)surgimento de grupos que “se opõem a qualquer forma de poder governamental” que possa lhes limitar a ação individual. Nesse sentido, se aproximam de uma tradição libertária, mas o fazem distorcendo-a dada a “forma radical, violenta e grotescamente exagerada” que adotam. Há relatos de defensores do direito ao porte de armas, comumente associados à muito influente *National Rifle Assossiation*, que formaram milícias antigovernamentais privadas e se associaram a movimentos racistas, como os neonazistas e a KKK.⁹⁹ Em segundo lugar, Blin nos fala dos grupos violentos da extrema direita norte-americana, com destaque para aqueles inspirados em doutrinas cristãs ultraconservadoras. Nesse âmbito, temos grupos promotores do ódio sectário contra minorais – sejam elas de natureza religiosa, social, sexual, racial – que derivam sua doutrina e sua “ideologia de passagens bíblicas específicas e especialmente de textos proféticos [...] para justificar suas virulentas posições [...]” (BLIN, 2007, p.406). Destes incidentes, o mais grave foi o ataque a bomba em Oklahoma City em abril de 1995, quando Timothy McVeigh detonou uma grande carga de explosivos dentro de um furgão posto em frente ao Edifício Federal Alfred P. Murrah. Tanto McVeigh quanto Terry Nichols (o cúmplice que forneceu apoio logístico ao ataque) tinham servido junto ao exército e tinha ligações com a *Michigan Militia*, uma milícia antigovernamental de extrema-direita. A explosão matou um total de 168 pessoas e ocupou o posto de maior ataque terrorista em solo norte-americano até o 11 de Setembro (OKLAHOMA BOMBING 1995, 2004, p.185-186).

Ainda no âmbito dos grupos que Blin classificou como “novos terroristas fundamentalistas”, é possível observar um claro foco sobre a condenação do aborto. O movimento de repúdio violento se deu por meio de grupos que, conforme seus próprios termos, têm como objetivo promover o “resgate de vidas”. Em outros termos, sua principal meta era inviabilizar a prática do aborto, recorrendo a todos e quaisquer meios que lhes fossem disponíveis. Embora a maior parte dos defensores desta agende tenham optado pela militância pacífica, outros consideraram que seria legítimo recorrer a expedientes violentos para a consecução de seus objetivos. O caso mais representativo deste conjunto de atores que optaram pelos atentados como instrumento é o Exército de Deus (*Army of God* – AOG), grupo da extrema direita cristã que perpetrou uma série de atentados, inclusive a bomba,

⁹⁹ Para maiores detalhes, consultar BAUER (2002) e BAYSINGER (2006), ambos disponíveis online.

contra clínicas de aborto e também espaços públicos freqüentados por homossexuais.¹⁰⁰ O AOG possuía, inclusive, um manual que instruía seus membros em técnicas de preparação de bombas e os estimulava a optar pela ação direta em defesa de sua fé (KAPLAN, 2001, p.492). No âmbito desta militância, destacaram-se as ações de Eric Robert Rudolph. Entre 1996 e 1998, o militante promoveu ataques a bomba contra duas clínicas de aborto e um bar que atendia ao público *gay* resultaram em duas mortes e mais de duas dezenas de feridos.¹⁰¹ A maior ação do AOG, protagonizada pelo mesmo Rudolph, foi a detonação de um artefato explosivo no *Centennial Olympic Park*, em Atlanta, durante os jogos olímpicos de 1996, matando uma pessoa e deixando outras 111 feridas.¹⁰²

Atentados contra a vida de médicos que se posicionavam a favor da liberação da prática do aborto também foram comuns nesta fase do terrorismo de extrema-direita nos Estados Unidos. James Charles Kopp, conhecido como “Cão Atômico”, se tornaria um dos mais famigerados militantes do grupo conhecido como os Cordeiros de Cristo (*The Lambs of Christ – LOC*) ao confessar ter assassinado, em 1998, o Dr. Barnett Slepian com um tiro à distância feito com rifle de precisão (*sniper*).¹⁰³ O disparo atingiu o médico dentro de sua residência na cidade de Nova York, diante de sua mulher e filhos. O motivo do atentado: Slepian fazia abortos. Não importava para Kopp o fato de que os procedimentos abortivos praticados por sua vítima eram legais. Na missão de “resgatar vidas” adotada pelo militante dos Cordeiros de Cristo, Slepian era o inimigo que tinha de ser eliminado.

Apesar de indiscutivelmente relevantes, este conjunto de grupos e esta série de atentados com origem interna tiveram um impacto muito menor na vida política norte-americana e geraram danos físicos em muito menor escala do que outra fonte do terrorismo com a qual o governo dos Estados Unidos teve de lidar após o declínio da onda da Nova Esquerda: o terrorismo internacional. Na exata medida em que o país se consolidava no papel da grande potência ocidental a competir com a URSS no mundo bipolar da Guerra Fria, tanto seus cidadãos quanto os a-

¹⁰⁰ Mais informações em <http://www.prochoice.org/about_abortion/violence/army_god.html>.

¹⁰¹ Mais informações em <http://www.prochoice.org/about_abortion/violence/eric_rudolph.html>.

¹⁰² Após ser posto na lista dos dez criminosos mais procurados pelo FBI, Rudolph foi preso em 2003 e condenado à prisão perpétua.

¹⁰³ Mais informações em <www.prochoice.org/about_abortion/violence/james_kopp.html> e/ou alternativamente, <www.nytimes.com/2007/01/13/nyregion/13abort.html?_r=1&oref=slogin>.

gentes de seu governo se faziam presentes em maior número de cenas políticas e em mais variados pontos ao redor do globo. E conforme se faziam presentes, estes cidadãos se tornavam progressivamente mais visados como alvos da violência de variados movimentos políticos: de forma cada vez mais freqüente, grupos de oposição que recorriam a expedientes terroristas contra seus respectivos governos nacionais no Oriente Médio, na América Latina, ou mesmo na Europa passaram a identificar os Estados Unidos como aliados e apoiadores de seus inimigos políticos e, assim, voltaram seus ataques contra cidadãos norte-americanos. Caminhando nesse sentido, Rapoport (2004, p.58) estima que um terço ($\frac{1}{3}$) dos ataques terroristas internacionais ocorridos no âmbito da terceira onda (da Nova Esquerda) já tinham cidadãos norte-americanos como seus alvos.

Dessa forma, se a segunda metade década de 1970 presencia o crescente declínio dos atentados de origem interna nos Estados Unidos, a mesma época marca o início de uma escalada nos atentados internacionais contra alvos norte-americanos. Rapoport identifica um nexos entre as duas dinâmicas. Entretanto, ao contrário do que a sentença anterior parece nos indicar, não há uma relação direta e inversamente proporcional entre o crescimento do terrorismo internacional e o declínio das suas manifestações internas nos Estados Unidos. Ao invés disto, para o autor, organizações como, por exemplo, o AOG e a rede Al-Qaida têm um caráter comum. Se Blin, como vimos acima, opera uma clara separação entre tais grupos, Rapoport entende o AOG e a Al-Qaida como manifestações diferentes de um mesmo fenômeno histórico, a quarta onda do terrorismo moderno, a *Onda Religiosa*.

3.2.3.

A Onda Religiosa e a emergência do terrorismo internacional

Surgindo a partir da década de 1980, quando grupos inspirados por pretensões revolucionárias saem de cena e a Onda da Nova Esquerda começa a declinar, a Onda Religiosa abrange tanto o terrorismo cristão, do qual já tratamos acima, quanto o terrorismo com inspiração no Islã, com o qual trabalharemos agora (RAPOPORT, 2004, p.61). O ano de 1979 presencia dois eventos-chave que lançariam as bases para a ascensão do terrorismo internacional nos anos subsequentes: (1) a Revolução Iraniana e (2) a invasão do Afeganistão pela União Soviética.

A Revolução Iraniana serviu como um vetor de provocação, um exemplo de que uma experiência revolucionária xiita poderia ser reeditada em outros países, instigando militantes religiosos a atuar, certas vezes de forma violenta, em nome deste ideal. O Líbano passou por processo desta natureza quando, em consequência da invasão israelense, o país entrou em Guerra Civil a partir do ano de 1982 e presenciou uma rápida ascensão do Hizballah. Já em 1983, os Estados Unidos se tornariam alvo do grupo em duas oportunidades. Em abril deste ano, um suicida detonou um furgão carregado com explosivos em frente à Embaixada norte-americana em Beirute, matando 63 pessoas, entre as quais 17 eram norte-americanos. Poucos mais de seis meses depois, em 23 outubro de 1983, dois caminhões-bomba explodiram dentro do quartel dos *marines* norte-americanos também na capital libanesa, deixando agora 241 mortos e fazendo com que o presidente Ronald Reagan ordenasse a retirada das tropas que restavam no território libanês em 1984.¹⁰⁴

Ao longo da década de 1980, ocorreram outras tantas ações contra alvos norte-americanos originadas do então emergente terrorismo de caráter internacional. Algumas das que ganharam maior destaque e notoriedade foram: (1) em 1985, o seqüestro de três dias do vôo 847 da *Trans World Airlines* (TWA) por integrantes do Movimento Amal, uma das principais facções políticas da comunidade xiita sul-libanesa, quando foi morto um mergulhador da Marinha dos Estados Unidos; (2) em 1985, o seqüestro do navio de cruzeiro italiano *Achille Lauro* pela Frente de Libertação da Palestina, quando Leon Klinghoffer, um turista judeu norte-americano, foi morto em sua cadeira-de-rodas e teve seu corpo lançado no mar mediterrâneo; (3) em 1985, ataques simultâneos aos aeroportos de Roma e Viena por membros do Grupo Abu Nidal munidos de rifles e granadas, matando 13 pessoas e ferindo 75; (4) em 1986, a explosão por grupo dissidente palestino de uma bomba no vôo 840 da TWA quando o avião se aproximava de Atenas, Grécia, vitimando quatro cidadãos norte-americanos; (5) no dia 5 de abril de 1986, agentes do governo líbio detonaram uma carga de explosivos no clube noturno *La*

¹⁰⁴ No mesmo dia em os *marines* foram atacados, 23 de outubro de 1983, um outro ataque (simultâneo embora separado) matou 58 pára-quadristas franceses. Ambas as forças, tanto dos Estados Unidos quanto da França, estavam no Líbano para supervisionar a retirada de tropas israelenses, sírias e palestinas de Beirute. Acredita-se que as tropas dos Estados Unidos tenham sido atacadas, pois os libaneses acreditavam que o Governo Reagan teria dado aval para que Israel invadisse o Líbano e ocupasse Beirute. <<http://www.cnn.com/2003/WORLD/meast/10/21/lebanon.anniv.ap/>>.

Belle, situado na parte ocidental de Berlin, matando um soldado norte-americano e um turco, além de deixar outras 200 pessoas feridas, das quais 79 eram militares servindo às Forças Armadas dos Estados Unidos (HOFFMAN, 2006, p.185).¹⁰⁵

Assim como George W. Bush proclamaria a existência de um “Eixo do Mal” após o 11 de Setembro, a sério de atentados que mencionamos no parágrafo anterior levou Ronald Reagan (1981-1989), presidente norte-americano que sentiu os efeitos iniciais do terrorismo internacional, a falar de uma “confederação de estados terroristas” composta por Irã, Coréia do Norte, Cuba, Nicarágua e Líbia (BLIN, 2007, p.410). Reagan foi o primeiro presidente norte-americano a ser eleito tendo o terrorismo como principal pauta da agenda de política externa e acreditando que esta questão poderia ser uma ameaça ao poder e ao prestígio dos Estados Unidos no cenário internacional. Ele assumiu a presidência com a determinação de corrigir aquilo que entendia como uma postura fraca de Jimmy Carter frente ao terrorismo, sobretudo do que se referiu à condução da crise dos reféns na Embaixada norte-americana no Irã (CRENSHAW, 2005, p.187-188). Em 1984, o governo Reagan torna pública a *National Security Decision Directive* 138, por meio da qual enviaria “uma forte e vigorosa mensagem” que os Estados Unidos “não tolerariam a atividade terrorista”.¹⁰⁶

Segundo o argumento de David C. Wills (2003), as políticas de contraterrorismo adotadas pelo governo Reagan já podiam ser caracterizadas como uma “primeira guerra ao terrorismo”, que antecedeu àquela declarada duas décadas mais tarde por George W. Bush. De fato, como vimos alguns parágrafos acima, o período Reagan é marcado (1) por um aumento na quantidade de atentados, (2) por um incremento em sua letalidade e (3) por um maior vigor nas medidas de combate ao terrorismo adotadas pelos países que foram afetados por estes ataques. No caso particular dos Estados Unidos, a reação mais drástica se deu contra a Líbia. Assim que obteve indícios de ligação entre o ataque contra a discoteca em Berlin Ocidental e o governo líbio, Washington começou a planejar uma retaliação contra o regime de Muammar al Kaddafi. Quando era madrugada do dia 15 de abril de 1986 na Líbia (dez dias após o ataque ao clube noturno berlinense), os

¹⁰⁵ No sítio eletrônico do Exército dos Estados Unidos está disponível uma cronologia dos atentados contra alvos norte-americanos nos anos 1980 e outras décadas. Para maiores informações, acessar <<http://www.army.mil/terrorism/1989-1980/index.html>>.

¹⁰⁶ Disponível em: <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB55/nsdd138.pdf>>. Acesso em: 28 mai. 2008.

Estados Unidos atacaram a cidade de Benghazi e a capital, Trípoli, na operação batizada com o codinome *El Dorado Canyon*. Partindo de bases aéreas no Reino Unido e de porta-aviões estacionados próximo ao Golfo de Sidra (em frente à costa da Líbia, no mar mediterrâneo), aviões norte-americanos lançaram bombardeios contra diversos alvos, entre eles o complexo residencial em que se encontrava Kaddafi. O presidente líbio saiu ileso, mas sua filha adotiva, Hanna Kaddafi, foi morta em um dos ataques. O porta-voz do governo norte-americano argumentou que a ofensiva visava somente alvos militares, mas a Líbia alegou que áreas residenciais foram atingidas. Ao fim da investida, mais de 100 pessoas resultavam mortas.¹⁰⁷

Da perspectiva do governo dos Estados Unidos, os ataques deveriam fazer com que Kaddafi diminuísse seu ativismo no âmbito do terrorismo internacional patrocinado pelo Estado (*state-sponsored terrorism*). Raciocinando nestes termos, logo duas horas após o bombardeio, o presidente Reagan televisionou um comunicado em rede nacional no qual dizia acreditar “que esta ação preemptiva contra [...] instalações terroristas irá não só diminuir a capacidade do Coronel Kaddafi de exportar terror, [como também] lhe fornecerá incentivos e razões para alterar seu comportamento criminoso” (WILLS, 2003, p.211). As previsões de Reagan estavam erradas. Segundo os cálculos de Bruce Hoffman (2006, p.266), entre os anos de 1987 e 1988, a Líbia esteve relacionado a 23 incidentes do tipo “terrorismo patrocinado por Estado”. Deste conjunto de eventos, o mais notório foi a explosão em pleno ar do Vôo 103 da Pan Am, no dia 13 de dezembro de 1988, quando a aeronave sobrevoava a cidade de Lockerbie, no sul da Escócia. Todas as 259 pessoas a bordo morreram. Deste conjunto, que contava com indivíduos de 20 nacionalidades, 180 eram cidadãos dos Estados Unidos. Mais uma vez, as investigações apontaram para a Líbia, que agora teria perpetrado o atentado por meio de dois funcionários do serviço de inteligência de Kaddafi (HOFFMAN, 2006, p.265).

Ao longo dos cinco anos seguintes, a questão de Lockerbie angariou cada vez mais atenção da opinião pública e da comunidade internacional na medida em que as investigações sobre o atentado avançavam e a relação com o governo líbio começava a se esboçar. Neste período em que os Estados Unidos (a Pan Am era

¹⁰⁷ <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/april/15/newsid_3975000/3975455.stm>.

uma empresa norte-americana) e a Inglaterra (seu território fora a cena do crime) faziam uma campanha internacional para aumentar a visibilidade do governo líbio, a frequência de atentados relacionados à Trípoli cai consideravelmente. No ano de 1991, autoridades britânicas indiciaram oficialmente os dois agentes líbios suspeitos de envolvimento no atentado e um ano depois, em 1992, a ONU impõe sanções¹⁰⁸ à Líbia, após o país desobedecer uma resolução do Conselho de Segurança que determinava a entrega dos acusados à Justiça Escocesa (BOYD-JUDSON, 2005, p.80-82). Paulatinamente, os Estados Unidos conseguiam contornar o “problema líbio” no campo do terrorismo internacional.

Contudo, na mesma medida em que os velhos antagonistas do governo norte-americanos saíam de cena, novos adversários surgiam para os Estados Unidos. Como mencionamos no início desta seção, no ano de 1979 marca tanto a Revolução Iraniana quanto a invasão do Afeganistão, dois eventos cruciais para explicar o surgimento do terrorismo internacional, em especial aquele de viés antiamericano. Se a revolução dos Aiatolás no Irã foi um catalisador para a emergência da militância na vertente xiita, a invasão soviética do Afeganistão serve como um marco decisivo da mobilização da comunidade sunita, cujos membros partiram de 50 diferentes países para auxiliar na guerra de resistência que se daria na Ásia Central. A Al-Qaida (em árabe: “a base”, “o fundamento”) tem suas origens precisamente em um grupo afegão conhecido como Escritório de Serviços,¹⁰⁹ uma organização fundada oficialmente em 1984 por Osama bin Laden e o Sheik Abdullah Azzam para recrutar, treinar e financiar – inclusive com aberto apoio do governo dos Estados Unidos – os *mujahidin* (guerreiros sagrados) que se voluntariaram para lutar contra a invasão soviética (BURKE, Jason, 2007). Em 1989, o Sheik Azzam é morto em um atentado a bomba¹¹⁰ e a União Soviética retira suas tropas do Afeganistão, dois acontecimentos independentes que levaram Osama bin La-

¹⁰⁸ As sanções se deram na forma de dois embargos, um aéreo e outro de venda de armas. Ademais, incluíram o congelamento de alguns ativos líbios no exterior. Estes foram suspensos, mas não erguidos em 1999, ano em que a Líbia entregou os dois agentes à Escócia para serem julgados. Em 2004, o governo de Kaddafi admitiu autoria dos ataques de Lockerbie e do vôo da UTA que sobrevoava o Níger e matou diversos cidadãos franceses, se comprometendo ainda a pagar indenizações aos familiares das vítimas (BOYD-JUDSON, 2005).

¹⁰⁹ Em língua árabe, a organização tinha o nome de *Maktab al-Khadamat* (MAK). A expressão tem sido traduzida para o inglês como *Services Office*, que, por sua vez, equivaleria “Escritório de Serviços” ou também como “Escritório Afegão de Serviços”.

¹¹⁰ Até o presente momento, a autoria do ataque não foi esclarecida, mas Osama bin Laden, em uma *fatwa* escrita em 1996, culpa o governo norte-americano. Ver nota **XX**

den a fundar a rede Al-Qaida com o intuito de reorganizar os *mujahidin* para enfrentar seus novos antagonistas (os Estados Unidos, a grande potência remanescente que ainda mantinha suas bases em solo sagrado do Islã, e os governos árabe-muçulmanos considerados apóstatas por permitir e/ou incentivar esta presença estrangeira em território muçulmanos).

Outro ano-chave é 1991. A desintegração da União Soviética deu à Bin Laden e seus seguidores a impressão de terem sido os protagonistas e verdadeiros responsáveis da derrota de uma grande potência, o que os encorajou a voltar sua luta contra o novo *hegemon* (os Estados Unidos) com a convicção de que a vitória da resistência armada em nome da religião era factível. Além deste fator, também em 1991, tropas iraquianas invadem o Kuwait, demandando uma reação da Arábia Saudita, quem recusa o apoio ofertado por Bin Laden e prefere recorrer à tropas dos Estados Unidos para se contrapor ao avanço de Saddam Hussein. Após fazer críticas públicas à Casa de Saud, Bin Laden foi expulso de seu país natal e viajou para o Sudão, onde permaneceu com seu grupo de seguidores entre 1991 e 1996. Neste intervalo de tempo e ao longo de toda a década de 1990, a Al-Qaida perpetró diversos atentados contra alvos norte-americanos, tanto civis quanto militares, em variados pontos do globo.

O primeiro destes ocorreu em 1993, em território norte-americano, quando uma bomba explodiu no estacionamento subterrâneo de uma das Torres Gêmeas do *World Trade Center*, matando seis pessoas e deixando mais de mil feridos – a intenção dos autores era que a explosão fizesse uma das torres desabar sobre a outra, causando uma quantidade massiva de mortes. A ligação com a rede de Bin Laden se deu através (1) do coordenador operacional do ataque, Omar Abdel Rahman (o “Sheikh Cego”), quem havia trabalhado com os serviços clandestinos norte-americanos durante a invasão do Afeganistão e (2) do responsável por conceber a ação, Ramzi Ahmed Yousef, sobrinho de Khalid Sheikh Mohammed, quem futuramente se tornaria o comandante militar da rede Al-Qaida e o mentor intelectual dos atentados de 11 de setembro de 2001.

Apesar de ter se constituído como um evento inédito na história norte-americana no que se refere ao fenômeno do terrorismo internacional (ou talvez exatamente por causa deste ineditismo), o ataque ao WTC no ano de 1993 não trouxe o combate ao terrorismo para o centro da agenda política norte-americana –

que Bill Clinton reorientava do foco geopolítico para o geoeconômico – ou sequer gerou impactos significativos na política de contraterrorismo dos Estados Unidos. Nesse sentido, os ataques com gás *sarin* no metro de Tóquio, realizados pela seita milenarista Aum Shirinkyo (1995), despertaram mais atenção das autoridades norte-americanas e de especialistas (LAQUEUR, 1996; PILLAR, 2000) do que a primeira investida da *al Qaida* contra as Torres Gêmeas, pois enquanto a bomba que explodiu em Nova York foi considerada um instrumento tradicional, o caso japonês foi visto como exemplo representativo de uma nova fase do terrorismo marcada pela multiplicação de ataques químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (ou terrorismo QBRN).¹¹¹

No ano de 1994, Ramzi Yousef – que havia fugido para as Filipinas depois de participar do primeiro atentado ao WTC – e Khalid Sheikh Mohammed haviam planejado assassinar o presidente Bill Clinton em sua passagem por Manila durante um *tour* que realizava pelos países sul-asiáticos. Após especular sobre diversas maneiras possíveis de ataque, Yousef e Mohammed concordaram que a ação seria de muito difícil execução e desistiram da tentativa de atentado. Em janeiro de 1995, um incêndio acidental no laboratório que era clandestinamente mantido por Yousef na capital filipina obrigou-o a fugir apressadamente do local e atraiu a polícia ao esconderijo.¹¹² Ao inspecionar o apartamento, as autoridades filipinas vieram a descobrir o chamado Plano Bojinka, “cujo objetivo era atacar até 12 aviões de passageiros [que partiam da Ásia com destino aos Estados Unidos] em pleno voo e, ao mesmo tempo, seqüestrar possivelmente uma aeronave e voar para um alvo norte-americano” (BURKE, Jason, 2007, p.125).

Somente a partir 1996, três eventos semelhantes, mas independentes fazem com que o terrorismo internacional jihadista e a Al-Qaida comecem a atrair uma maior atenção do governo norte-americano. Primeiramente, em abril deste ano, autoridades sauditas tornam públicas as confissões dos quatro homens que haviam detonado um carro-bomba na entrada de um prédio alugado pelo Pentágono em Riad, capital da Arábia Saudita. Ocorrida em novembro do ano anterior (1995), a

¹¹¹ Tradução livre para a sigla em língua inglesa “CBRN (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear) terrorism”.

¹¹² O incêndio, ocorrido em janeiro de 1995, obrigou Yousef “a fugir de volta para o Paquistão, onde foi traído por um novo recruta e preso por uma equipe conjunta de agendes do FBI e paquistaneses na Hospedaria Su Casa, em Islamabad, em 7 de fevereiro de 1995” (BURKE, Jason, 2007, p.125)

explosão do edifício matou cinco oficiais norte-americanos e outros dois indianos. Embora as investigações demonstrassem os responsáveis não tivessem vínculos diretos com a Al-Qaida, todos haviam sido *mujahidin* no Afeganistão à época da ocupação soviética. O segundo evento ocorre em junho de 1996, quando um caminhão que transportava combustíveis explodiu em frente ao complexo militar das Torres Khobar, em Dharan, matando 19 soldados norte-americanos. Desta vez, embora se tivesse suspeitado mais uma vez de veteranos afegãos, descobriu-se que o ataque foi perpetrado por um grupo de militantes sauditas do Hizballah (BURKE, Jason, 2007, p.169). Por fim, ainda em agosto de 1996, dois meses depois do segundo atentado, Bin Laden publicou uma *fatwa*¹¹³ no jornal londrino de língua árabe *Al-Quds Al-Arabi* intitulada “Declaração de Guerra contra os Americanos ocupando a Terra dos Dois Locais Sagrados”. No texto, o líder da Al-Qaida criticava severamente o governo saudita ao mesmo tempo em que classificava como uma “agressão” ao Islã o fato de os Estados Unidos ainda manter suas tropas estacionadas na “Terra dos dois Locais Sagrados” mesmo depois do Iraque ter deixado de representar uma ameaça, uma vez derrotado na Guerra do Golfo. O trecho do documento que mais ganhou destaque e instigou maiores preocupações,

¹¹³ Segundo o *Oxford Dictionary of Islam* (ESPOSITO, 2003, p.85), a *fatwa* é uma “opinião legal imbuída de autoridade [authoritative] dada por um *mufti* (um sábio legal) em resposta a uma questão elaborada por um indivíduo ou uma corte jurídica”. Normalmente, estas opiniões são requisitadas quando determinadas situações não estavam previstas na *fiqh*, a jurisprudência islâmica. As *fatwas* [em árabe, o plural correto é “fataawa”] não têm caráter obrigatório: caso o indivíduo que formulou a questão considerar que a orientação dada pelo *mufti* é inadequada, ele pode buscar a opinião de outros sábios. Contudo, uma vez que encontre alguma orientação que lhe pareça convincente, o indivíduo terá de obedecê-la. Devido ao fato de o Islã não ter um hierarquia sacerdotal centralizada, não há um método uniforme para determinar quem poderia ou não emitir uma *fatwa* que pudesse ser considerada como válida. Atualmente, as diversas mídias eletrônicas e impressas têm ampliado de forma significativa tanto o papel quanto o impacto das *fatwas*, pois as tornam instantaneamente disponíveis a um maior público. O exemplo do líder da rede Al-Qaida é muito representativo, nesse sentido. É imprescindível destacar, contudo, que Bin Laden nunca foi considerado um sábio no mundo muçulmano e nem mesmo dentro da própria Al-Qaida, cujo principal expoente intelectual é o seu segundo-em-comando, o egípcio Ayman al-Zawahiri. Antes e principalmente depois dos atentados de 11 de Setembro, um grande número de *muftis* em todo o mundo (estes, sim, consensualmente respeitados pelas diversas comunidades muçulmana do mundo) emitiram diversas *fatwas* condenando o terrorismo como forma de atuação política. O site *The American Muslim* disponibiliza uma série de tais documentos na seção *Muslim Voices Against Extremism and Terrorism*. Disponível em: <http://theamericanmuslim.org/tam.php/features/articles/muslim_voices_against_extremism_and_terrorism_part_i_fatwas/0012209>. Acesso em: 10 mai. 2008. Nesse sentido, por exemplo, a Comissão Islâmica da Espanha emitiu uma *fatwa* um ano após os atentados de 11 de março de 2004, através da qual afirmava que Osama bin Laden e a Al-Qaida são apóstatas – que “não são muçulmanos nem tem relação alguma com nossa *Umma* ou Comunidade Islâmica” – quando defendem que o assassinato de inocentes seria ser permissível, contrariando o Alcorão, que condena tal prática. O texto completo da *fatwa* está Disponível em: <<http://www.webislam.com/?idn=399>>. Acesso em: 12 mai. 2008.

no entanto, foi o ponto no qual Bin Laden defende que “esforço extremo deveria ser feito para preparar e instigar a *Umma* [a comunidade de fiéis muçulmanos] contra o inimigo, a aliança Americana-Israelense”.¹¹⁴

Este conjunto de fatores, contudo, não foi o bastante para fazer com que as autoridades norte-americanas considerassem Bin Laden uma ameaça significativa. No início de 1996, por exemplo, autoridades do governo sudanês, já insatisfeitas com as conseqüências políticos de abrigar grupos considerados terroristas pela comunidade internacional, abriu contato com o Departamento de Estado dos Estados Unidos para colaborar no desmantelamento dos campos da Al-Qaida em seu território. O governo de Cartum chegou até mesmo a oferecer a entrega do próprio Bin Laden, mas nem o governo de Riad – que temia novas agitações domésticas – nem de Washington – que não tinha motivo para mantê-lo nos Estados Unidos, uma vez que Bin Laden ainda não havia sido indiciado – se dispuseram a recebê-lo (BENJAMIN & SIMON, 2002, p.246).

Em maio de 1996, Osama bin Laden e outros integrantes da Al-Qaida deixam o território sudanês e se instalam na área de fronteira entre o Paquistão e o Afeganistão. Lá o grupo estabeleceu diversos campos de treinamento, nos quais veteranos *mujahidin* que haviam combatidos no Afeganistão ou mesmo na Bósnia instruíam novos militantes em técnicas de combate. Em fevereiro de 1998, Bin Laden, Ayman al-Zawahiri e outros três importantes líderes de grupos jihadistas editaram outra *fatwa*. Tratava-se de uma nova declaração de guerra à “aliança cruzado-sionistas”, agora mais claramente direcionada aos Estados Unidos do que a *fatwa* de 1996, cujo foco era mais centrado no governo saudita. No hoje notório texto, mais uma vez publicado do *Al-Quds Al-Arabi* de Londres, os autores conclamavam todos os muçulmanos para a *jihad*,¹¹⁵ afirmando que:

¹¹⁴ Disponível em: <http://www.pbs.org/newshour/terrorism/international/fatwa_1996.html>. Acesso em: 28 mai. 2008. Para uma discussão sobre a os usos do Alcorão por Bin Laden, consultar Lawrence (2006).

¹¹⁵ A noção de *jihad* é comumente traduzida como Guerra Santa. Esta concepção é adotada por Bin Laden e muitas vezes replicada acriticamente em países do Ocidente, que, ao encampá-la, de certa forma acabam por reforçar a retórica que torna possível a violência inspirada no extremismo religioso. Na maior parte da comunidade muçulmana – que não adota a leitura fundamentalista e militarista da Al-Qaida – a *jihad* é entendida como qualquer forma de *empenho* ou *esforço* realizado em prol do Islã (ISBELLE, 2003). Nesse sentido, atos como resistir às tentações do mal ou converter novos fiéis ao Islã podem ser considerados atos de *jihad*. Atualmente, um movimento muito interessante tem partido de lideranças religiosas do próprio Islã para alegar que a Al-Qaida ou outros grupos terroristas que vitimam não-combatentes não praticariam a *jihad*, mas a *hirabah* (JACKSON, 2001). Trata-se de um conceito resgatado para expressar uma “guerra contra a sociedade” que é proibida pela *fiqh* (a jurisprudência islâmica), uma vez que viola diversos preceitos

A obrigação de matar americanos e seus aliados – civis e militares – é um dever individual para cada muçulmano que puder fazê-lo em qualquer país onde tal feito seja possível, para liberar a mesquita de al-Aqsa e a mesquita sagrada [Meca] de seu controle, e para retirar seus exércitos das terras do Islã, derrotados e impossibilitados de ameaçar qualquer muçulmano (LAQUEUR, 2004, p.410-412).¹¹⁶

A formação da chamada “Frente Islâmica Mundial” assentou as bases para a iminente “*jihad* contra os judeus e os cruzados”. A primeira ação deste novo movimento foi realizada ainda em 1998, mais precisamente em agosto deste ano, apenas seis meses após a “declaração de guerra” contra os Estados Unidos. Militantes vinculados à rede Al-Qaida que haviam sido treinados em campos afegãos explodiram uma caminhoneta carregada com explosivos em frente à Embaixada norte-americana no centro da cidade de Nairobi, capital do Quênia. O saldo total do atentado foi de 213 mortos (12 norte-americanos e os demais em sua maioria quenianos) e mais 5.000 feridos (KEAN & HAMILTON, 2004, p.70). Quase que simultaneamente, outro caminhão-bomba foi detonado em Dar es Salaam, capital da Tanzânia, deixando 11 mortos (nenhum deles cidadão norte-americano) e mais de 70 feridos.¹¹⁷

O governo dos Estados Unidos reagiu aos ataques com bombardeios ao Sudão e ao Afeganistão menos de duas semanas depois dos ataques à Embaixada no leste da África.¹¹⁸ Na Operação Alcance Infinito (*Operation Infinite Reach*), navios norte-americanos estacionados no Mar Vermelho e no Mar da Arábia dispararam 75 mísseis Tomahawk contra (1) a principal instalação farmacêutica sudanesa, onde autoridades do Governo Clinton (equivocadamente) suspeitavam que

corânicos (GUIRARD, 2005). Dessa forma, a noção de *hirabah* traduziria as ações do “terrorismo” e demais “crimes contra a humanidade”, enquanto a *jihad* se manteria como um esforço legítimo em prol do Islã. Sobre a noção de *hirabah*, agradeço à orientação de Ada Braga (PPGHC-IFCS-UFRJ).

¹¹⁶ Texto completo também Disponível em: <<http://www.fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm>>. Acesso em: 28 mai. 2008.

¹¹⁷ Mais informações nos seguintes endereços: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1338354.stm>> e <http://www.state.gov/www/regions/africa/kenya_tanzania.html>.

¹¹⁸ Os ataques às embaixadas em Nairobi e em Dar es Salaam ocorrem no dia 07 de agosto em 1998 e o bombardeio no dia 20 do mesmo mês. Três dias antes do ataque norte-americano, dia 17 de agosto de 1998, o presidente Bill Clinton viera o público para admitir seu envolvimento no escândalo sexual que envolvia Monica Lewinsky. A proximidade entre a data do ataque e a confissão do presidente foi interpretada por alguns críticos do governo como uma forma de distrair a opinião pública. Coincidência ou não, a suposta estratégia já havia sido “antecipada” pelo filme “Mera Coincidência” (*Wag The Dog*), de 1997, no qual um produto de Hollywood “fabrica” uma guerra de mentira para abafar um escândalo presidencial à beira das eleições.

vinham sendo produzidas armas químicas, e (2) campos de treinamento da Al-Qaida em território afegão.¹¹⁹

Para Clinton os ataques serviriam com “uma mensagem em alto e bom som” para Osama bin Laden e para quaisquer outros países dispostos a servir de “santuários para terroristas” de que os Estados Unidos não tolerariam nenhum ataque aos seus cidadãos ou instituições ao redor do mundo. O governo norte-americano esperava que o bombardeio limitasse substancialmente a capacidade operativa dos jihadistas afegãos, mas tal expectativa seria traumáticamente frustrada dois anos mais tarde. Dois anos após a Operação Alcance Ilimitado, no mês de outubro de 2000, a Al-Qaida atacou outra vez. O grupo lançou um ataque até então inédito, utilizando um bote carregado com explosivos que foi lançando contra o *USS Cole*, um *Destroyer* norte-americano que se encontrava no Golfo de Aden, estacionado num porto do Iêmen,. A explosão matou 17 marinheiros que estavam de serviço e deixou outros 39 feridos – além de ter rendido danos materiais da ordem de 250 milhões de dólares à embarcação, enquanto calcula-se que os custos totais despendidos pela Al-Qaida na operação não tenham excedido US\$ 10 mil (HOFFMAN, 2006, p.134).

À época do ataque, restava pouco mais de dois meses de mandato ao presidente Clinton. À época, não havia indicativos claros de que a Al-Qaida estivesse por trás dos ataques. E mesmo após a mudança de administração, já com George W. Bush à frente da Casa Branca, o governo norte-americano manteve a opção de não atacar novamente o Afeganistão, ao contrário do que o próprio líder da Al-Qaida esperava.¹²⁰ Nesse sentido, por exemplo, fontes às quais autoridades norte-americanas tiveram acesso alegaram que “o grande instrutor” – pseudônimo para Osama bin Laden segundo a interpretação dos Estados Unidos – fez preparativos para se defender do ataque que havia considerado iminente. Além disso, a mesma fonte teria fornecido duas intrigantes informações: (1) que Bin Laden *queria* que o

¹¹⁹ Mais informações, em: <<http://www.nytimes.com/library/world/africa/082198attack-us.html>> e <<http://www.nytimes.com/library/world/africa/102799us-sudan.html>>. Para uma compilação de documentos sobre o tema: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/infinite-reach_news.htm>.

¹²⁰ Em testemunho perante a Comissão do 11/09, em 2004, a própria Condoleezza Rice declarou que o presidente George W. Bush havia lhe dito que “não queria responder a al-Qaeda com um ataque a cada vez [que os Estados Unidos sofressem um atentado]”, pois estava “cansado de matar moscar” (No original: “President Bush understood the threat, and he understood its importance. He made clear to us that he did not want to respond to al Qaeda one attack at a time. He told me he was ‘tired of swatting flies’”). Texto completo Disponível em: <http://www.9-11commission.gov/archive/hearing9/9-11Commission_Hearing_2004-04-08.htm>.

governo norte-americano fizesse o ataque e (2) que o líder da Al-Qaida havia dito que, caso tal retaliação não ocorresse, o grupo teria de recorrer a “algo maior” para forçar os Estados Unidos a tal atitude (KEAN & HAMILTON, 2004, p.191). No dia 11 de setembro de 2001, “algo maior” aconteceu.

3.3.

A América do Sul na agenda de segurança norte-americana

A descrição do caminho até o 11 de Setembro nos ajuda a estabelecer o contexto que dará significado à atuação norte-americana no campo da prevenção e combate ao terrorismo depois dos atentados de 2001. Nesse sentido, o detalhamento deste processo histórico nos informa sobre quais elementos orientariam as políticas de contraterrorismo dos Estados Unidos, seja na sua esfera doméstica ou no que se refere às suas políticas de cooperação internacional no campo da segurança. Apresentam-se, dessa forma, como informações cruciais para que possamos entender a partir de quais parâmetros se dará inserção da América do Sul no âmbito da Guerra ao Terror.

Esta inserção, todavia, não se dá orientada unicamente pela trajetória histórica da relação norte-americana com a temática do terrorismo. Há outro relacionamento que diferencia o caso da Tríplice Fronteira de outros exemplos similares ocorridos em continentes como a Ásia ou o Oriente Médio. Refiro-me à trajetória de interação entre os Estados Unidos e a América do Sul no campo da segurança internacional, ou seja, as diferentes agendas de segurança que permearam as relações hemisféricas e aos diversos modos como os Estados Unidos lideram com aquilo que consideraram ameaças presentes nos seus “vizinhos do sul”.

A inserção da Tríplice Fronteira na agenda norte-americana de Guerra ao Terror esteve inescapavelmente influenciada por este conjunto de fatores. Se quisermos dar sentido à hipótese de que a região se tornou um dos pontos focais da política de segurança norte-americana para a América do Sul e que o 11 de Setembro representou um divisor de águas (ou no mínimo um intenso catalisador) deste processo de revisão de prioridades, devemos inserir estas novas dinâmicas em um contexto mais amplo, que nos permita visualizar as principais características e as recentes mutações na agenda de segurança do governo norte-americano para a América Latina, como um todo, e para a América do Sul, em particular.

3.3.1. Os Estados Unidos, a América Latina e a Doutrina Monroe

Caminhando nesse sentido, ao traçarmos um breve panorama histórico do papel da América do Sul na agenda norte-americana de segurança, podemos verificar que o engajamento dos Estados Unidos em questões de segurança no hemisfério ocidental tem sido freqüente desde a sua independência em 1776. O país que nasce com caráter republicano e democrático forjou tal identidade a partir da contraposição com o modelo político ainda prevalecente na maior parte da Europa, marcado pela monarquia oligárquica. Neste cenário, onde a presença da Europa em solo americano era tida como uma clara ameaça ao modelo político norte-americano, a segurança dos Estados Unidos passava necessariamente pela redução da influência das potenciais coloniais européia nas Américas. Em 1799, Rufus King, um importante político e diplomata, afirmou estar “inteiramente convencido [que] se [a América do Sul] e seus recursos não forem usados em favor [dos Estados Unidos], em breve seriam utilizados contra [o país]” (SMITH, Peter, 2000, p.17).

Esta percepção se agravou após a derrota de Napoleão em 1815 e a criação da Santa Aliança, que buscava restaurar os modelos políticos e sistemas de governo que haviam sido desafiados pelas revoluções francesa e americana. Dessa forma, o apoio dos Estados Unidos às campanhas por independência nas colônias espanholas não somente fazia parte da “missão” do país – concebido como centro de irradiação de um modelo político mais nobre e justo que o europeu – como também se via orientado por uma inquestionável lógica de segurança – segundo a qual deveria ser eliminada a presença dos antigos colonizadores em seu entorno geográfico, principalmente na região da América Central e Bacia do Caribe. É precisamente neste contexto que surge a Doutrina Monroe, inserindo pela primeira vez de forma explícita a América – ainda “Ibérica” à esta época de colonização, mas que posteriormente se tornaria a América Latina independente – na agenda de segurança dos Estados Unidos. Nas palavras do próprio presidente James Monroe (1817-1825):

We owe it, therefore, to candor and to the amicable relations existing between the United States and those [European] powers to declare that we should consider *any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as*

dangerous to our peace and safety. With the existing colonies or dependencies of any European power we have not interfered and shall not interfere. But with the Governments who have declared their independence and maintain it, and whose independence we have, on great consideration and on just principles, acknowledged, we could not view any interposition for the purpose of oppressing them, or controlling in any other manner their destiny, by any European power in any other light than as the manifestation of an unfriendly disposition toward the United States [grifo meu].¹²¹

A lógica articulada pelo presidente norte-americano era de que, considerando que a intervenção europeia representava uma ameaça, a segurança dos Estados Unidos passaria necessariamente por um engajamento com os países próximos que ainda eram colônias próximas, apresentando-se como guardião da democracia e da independência, para se opor não somente à colonização europeia como também às alianças entre países da Europa e americanos recém-independentes. Esta dinâmica já vinha se desenhando ao longo do processo de formação nacional dos Estados Unidos, fosse através de obtenções pacíficas (como ocorreu no caso da cessão da Flórida pela Espanha ou das aquisições da Louisiana, junto à França, e do Alasca, junto à Rússia) ou mesmo à custa de confrontos militares abertos (como foram conquistados os territórios do Texas, Novo México e da Califórnia junto ao México).

Tanto a segurança dos Estados Unidos era tida como essencialmente vinculada à questão das colônias europeias nas Américas e principalmente aos territórios centro-americanos, que, em 1823, em meio a uma disputa por influência com então decadente Reino de Espanha, John Quincy Adams, então Secretário de Estado de James Monroe e seu futuro sucessor na Casa Branca, argumentou que:

These islands [Cuba e Porto Rico] are natural appendages to the North American continent and one of them, Cuba, (...) has become an object of transcendence importance to the political and commercial interests of our Union. (...) There are laws of political as well as of physical gravitation, and if an apple (...) cannot choose but fall to the ground, Cuba, forcibly disjoined from its own unnatural connection with Spain and incapable of self-support, can gravitate only towards the North American Union, which, by the same law of nature, cannot cast her off its bosom. (...) In looking forward for the probable course of events for the short period of half a century, it is scarcely possible to resist the conviction that the annexation of Cuba to our federal republic *will be indispensable to the continuance and integrity of the Union itself* (ADAMS, 2005, p.372-373; FORD, 1917, p.372-373, grifo meu).

¹²¹ Fonte: The Avalon Project at Yale Law Scholl. "Monroe Doctrine; December 2, 1823". Disponível em: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/monroe.htm>>. Acesso em: 20 mai. 2008.

Estavam presentes neste e em outros discursos sobre Cuba e demais ilhas caribenhas traços característicos das retóricas de segurança/securitização: fica clara a idéia de que uma determinada ação ou ator (a atuação de potências europeias nas Américas) poderia configurar uma ameaça existencial a um objeto de referência (a segurança nacional dos Estados Unidos e a preservação de seu projeto político republicano-democrático), requerendo-se medidas emergenciais que desafiam as regras da política (o rompimento dos laços coloniais com a Europa e o estabelecimento de relações privilegiadas com os Estados Unidos) para lidar com esta ameaça.

A ocorrência da Guerra Civil Americana (1861-1865) fez com que a agenda política doméstica ganhasse preponderância sobre a pauta política externa. Prevalceu o isolacionismo frente aos assuntos europeus – o que não representava nenhuma profunda inovação – e a América Latina foi temporariamente posta em segundo plano. Mas o padrão de relacionamento norte-americano com os vizinhos do sul sofreu mudanças ao longo das décadas seguintes quando, ao fim do século XIX, “Washington mudou [sua estratégia de atuação junto à América Latina] da aquisição de território para a criação de uma esfera de interesses, estendendo a hegemonia dos Estados Unidos por meio de uma rede econômica informal e [de] relações políticas”. (SMITH, Peter, 2000, p.25).

3.3.2.

Da Doutrina Monroe à Política de Boa Vizinhança

Com o fim da Guerra de Secessão e o crescente dinamismo da economia norte-americana no último quarto do século XIX, os Estados Unidos passaram a competir com frequência cada vez maior com a Inglaterra por influência econômica e política não só na América Central, mas também na América do Sul – porção continental na qual, até então, o país demonstrava restrito interesse e limitado envolvimento (RAPOPORT & MADRID, 1998, p.242; AYERBE, 2002, p.51). Surgem nesta época as primeiras iniciativas visando à fundação de um sistema interamericano. Entre os meses de outubro de 1889 e abril de 1890, a cidade de Washington sediou a primeira conferência para a discussão do assunto, conclamada com vistas a dar os passos iniciais de uma união aduaneira de abrangência hemisférica e de um sistema de arbitragem obrigatório para os conflitos que viessem a ocorrer no

hemisfério. O pan-americanismo, desta forma, deveria servir em igual medida às pautas econômicas e à agenda de segurança continental. A iniciativa, contudo, não avançou devido, entre outros fatores, à forte oposição Argentina, que à época era muito próxima à Inglaterra.

A virada do século presenciaria novas mudanças nas relações dos Estados Unidos com a América Latina. A intervenção de forças navais alemãs, britânicas e italianas na Venezuela, em 1902, para cobrar débitos em favor de seus cidadãos levou o presidente norte-americano Theodore Roosevelt (1901-1909) a proclamar o Corolário Roosevelt para a Doutrina Monroe. Em suma, o mais novo componente da política dos Estados Unidos para a região defendia que país iria assumir a responsabilidade (e o dever) de manter a ordem dentro do hemisfério, mesmo que por meio do uso da força, para assim negar aos países da Europa qualquer pretexto para intervir nas Américas.

Neste novo contexto de segurança, entrou em cena o conjunto de ações que ficou conhecida como a política *Big Stick*, através da qual foram levadas a cabo mais 30 intervenções militares na América Central entre o final do século XIX e os primeiros anos da década de 1930 – tropas norte-americanas estiveram presentes na Nicarágua, México, Honduras, Panamá, Guatemala, Cuba, República Dominicana, Haiti e Costa Rica (HERZ, 2008, p.334; WILLIAMS, 1980, p.136-142, 165-167). A prática do “grande porrete”¹²² foi invocada em nome ordem continental e da defesa da democracia nas América, mas esteve igualmente relacionada à proteção de investimentos privados de origem norte-americana e à reafirmação geopolítica do Corolário Roosevelt. Mas os altos custos econômicos e políticos destas iniciativas – somados à crise econômica que teve lugar a partir de 1929 e ao fato de que as operações militares não resultaram em efetivas democratizações em nenhum dos países citados – levou a novas revisões no relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina.

Proclamada pelo presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) a “Política de Boa Vizinhança” marcou a década de 1930 e implicou uma profunda revisão de princípios nas relações hemisférica. Por meio dela, os Estados Unidos rechaçaram a política intervencionista que prevalecera anteriormente em favor do

¹²² Segundo Ayerbe (2002:196) “a origem desta denominação é uma frase retirada de um provérbio indígena ouvido por [Theodore] Roosevelt numa viagem à África Oriental: ‘quando fores visitar teu adversário fala em voz baixa, mas leva um porrete na mão’”.

respeito inequívoco à soberania dos demais países americanos. No âmbito geral, dois processos de alcance extracontinental facilitaram um maior engajamento dos Estados Unidos com seus vizinhos no sul do hemisfério: (1) a Primeira Guerra Mundial e a posterior ascensão dos fascismos fizeram a Europa voltar-se cada vez mais para seu próprio continente; (2) a Grande Depressão ao longo da década de 1930 dificultou o intercâmbio comercial entre o Velho Mundo e a América Latina (RAPOPORT & MADRID, 1998, p.253). Assim:

Ao contrário do [que nos informa o] estereótipo histórico, os Estados Unidos não adotaram uma postura isolacionista para todas as regiões do mundo ao longo dos anos 1930. Enquanto Washington evitava maiores envolvimento no teatro europeu e estridentes vozes que apoiavam a [política de a] “América Primeiro” pediam um isolacionismo [em seu sentido mais] estrito, os Estados Unidos aumentavam de forma constante seu grau de comprometimento e preocupação para com a América Latina. Em outras palavras, [ao longo deste período] os Estados Unidos estavam consolidando sua esfera de influência (SMITH, Peter, 2000, p.64-65).

Tendo como base o princípio da não-intervenção nos demais países da América (compromisso que os Estados Unidos reforçariam na reunião interamericana de 1936, em Buenos Aires), a política de Boa Vizinhança posta em prática por Franklin Delano Roosevelt implicou na clara rejeição ao Corolário que havia sido adicionado por seu primo Theodore anos atrás e, dessa forma, modificou decisivamente a Doutrina Monroe. A modificação, entretanto, não implicou o abandono da Doutrina: o continente americano continuou a ser considerado como área de influência preferencial dos Estados Unidos e como tal deveriam ainda manter distantes demais potenciais européias. Neste novo momento, “o triunfo do Nazismo na Alemanha e a posterior divisão do mundo ocidental em dois blocos ideológicos converteu [...] o extremo sul do continente, em particular o Brasil, a Argentina e o Chile, países com importantes colônias alemãs [e com crescentes vínculos comerciais], em um significativo campo de disputa político-ideológica” (RAPOPORT & MADRID, 1998, p.262).

Dessa forma, os países da América Latina e particularmente da América do Sul são incluídos no mapa geopolítico norte-americano como potenciais aliados das potenciais do Eixo. Para resguardar o hemisfério contra a ameaça fascista que emergia na Europa, os Estados Unidos, então já envolvidos na Segunda Guerra Mundial, convocaram a Conferência do Rio de Janeiro. Realizada em janeiro de 1942, o encontro serviu como oportunidade conformar uma aliança coerente con-

tra a mais nova ameaça extracontinental. Para tanto os delegados de Washington buscaram fazer com que os países da América Latina rompessem relações diplomáticas com as potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), compromisso que foi assumido por todo o continente, exceto por Argentina e Chile, que mantiveram sua posição de neutralidade.

3.3.3.

A emergência da Guerra Fria no hemisfério: combate e prevenção à ameaça comunista nas Américas

Com o fim da Segunda Grande Guerra, os Estados Unidos, presididos por Harry S. Truman (1945-1953), assumiram o papel de principal potência ocidental e renovaram seu engajamento com a América Latina no campo da segurança por meio de acordos de segurança coletiva. Em 1946, os países latino-americanos desempenhavam destacado papel nas Nações Unidas, ocupando 20 das 51 cadeiras (aproximadamente 2/5 do total de votos) na Assembléia Geral da organização que dava seus primeiros passos. Além da ONU, a opção por mecanismos coletivos de segurança ganha expressão também por meio da assinatura do Pacto do Rio de 1947 – que estabelece o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – e principalmente com a fundação da Organização dos Estados Americanos (OEA), um ano depois, em 1948, na cidade de Bogotá (HERZ, 2008, p.335). Ao menos por enquanto, a lógica da Política de Boa Vizinhança permaneceria válida, embora parcialmente modificada: os Estados Unidos ainda não interfeririam na política interna dos demais Estados americanos, mas recorreriam a mecanismos multilaterais e de segurança coletiva para influenciar as políticas externas dos demais países das Américas (SMITH, Peter, 2000, p.124).

Embora conflitos posteriores à Segunda Guerra Mundial ainda desviassem da América Latina o foco da atenção dos Estados Unidos no campo da segurança – lembremos, por exemplo, das sucessivas crises em Berlim e da Guerra da Coreia – paulatinamente se delineava uma nova questão da agenda norte-americana para o hemisfério. Com a derrota dos fascismos na Europa e com os primeiros esboços da Guerra Fria, o fascismo deu lugar ao comunismo como a maior ameaça à democracia na América Latina e principal risco aos interesses dos Estados Unidos na região. Conseqüentemente, o combate ao comunismo ganhou *status* de pauta

central das relações hemisféricas e causou uma profunda revisão dos princípios que orientariam o engajamento interamericano.

Em um momento onde a segurança nacional dos Estados Unidos seria sinônima de segurança hemisférica (SMITH, Peter, 2000, p.126), o objetivo central da Política Externa norte-americana para a América Latina se tornou o fortalecimento de governos anticomunistas, mesmo que isto implicasse apoiar regimes de exceção que freqüentemente passavam ao largo das práticas da democracia e dos direitos humanos. Conforme a Guerra Fria ganhava dinâmica e partidos comunistas latino-americanas sob influência soviética conquistavam espaço em suas respectivas arenas políticas nacionais, o governo norte-americano adotava uma política de interferência na América Latina. Já com o Republicano Dwight D. Eisenhower (1953-1961) no comando da Casa Branca, os Estados Unidos abandonam a política “negligência benigna” que havia caracterizado o governo Truman (AYERBE, 2002, p.83) e apoiaram governos antidemocráticos em diversos países latino-americanos entre os quais Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Cuba, Guatemala, entre outros.

A eleição do Democrata John F. Kennedy (1961–1963) levou à elaboração de novos conceitos para a defesa e o desenvolvimento do hemisfério. Esta reformulação se viu orientada pela noção de que a segurança hemisférica seria garantida não somente através de gastos no setor militar como também por meio de investimentos massivos em projetos de desenvolvimento econômico nos países latino-americanos. Segundo a lógica operada pela equipe de governo de Kennedy – tendo em Cuba seu principal parâmetro de raciocínio e concepção etapista da Teoria da Modernização¹²³ seu marco teórico geral – países dotados de populações pauperizadas e descontentes com suas condições de vida estariam mais propensos à instabilidade política e, conseqüentemente, se converteriam em terrenos férteis para a emergência de governos suscetíveis à influência soviética. Ou como prefere Lowenthal (1990, p.32): “os arquitetos da [política externa do governo Kennedy] reconheceram o potencial revolucionário da extrema pobreza e desigualdade. Des-

¹²³ Tendo como principal referência os trabalhos de Rostow (1990 [1960]), a Teoria da Modernização defendia basicamente que os países do Terceiro Mundo estariam destinados a passar pelas mesmas etapas do crescimento/progresso econômico que os países industrializados ocidentais (norte-atlânticos) haviam passado. Para uma ótima discussão dos fundamentos teórico-discursivos que orientaram a política externa dos Estados Unidos para a *Latin America*, consultar Feres Júnior (2005). Sobre o debate da Teoria da Modernização, consultar particularmente o capítulo 4 (*Estabilização Política* – p.133-164).

sa forma, os Estados Unidos dedicou-se a promover o desenvolvimento econômico e a reforma social como um antídoto para a revolução”. Nestes termos, combater a pobreza equivaleria a atacar as chances de o comunismo se instalar no continente americano. Nasceu assim a Aliança para o Progresso (ALPRO), programa por meio do qual os Estados Unidos forneceriam ajuda econômica em troca da cooperação política e “fidelidade” de seus parceiros latino-americanos (RAPORT & MADRID, 1998, p.278).¹²⁴ A estratégia da Contenção chegara ao Terceiro Mundo.

À medida que a Guerra Fria se intensificava, as recorrentes crises com a União Soviética e principalmente a Guerra do Vietnã fizeram com que o governo norte-americano se concentrasse majoritariamente em cenários geopolíticos para além do hemisfério. Conseqüentemente, a presidência de Lyndon B. Johnson (1963-1969) veio a ser marcada pela diminuição da importância relativa da América Latina: a atenção dos Estados Unidos para a região se tornou “na melhor [das perspectivas], esporádica e de curto prazo” (ELSNER, 2005, p.87). Embora o novo governo não tenha a Aliança para o Progresso formalmente, modificou-a consideravelmente. Optou, alternativamente, pela Doutrina Mann¹²⁵, que recomendava uma postura neutra em relação ao caráter dos regimes políticos da região (fossem ditatoriais ou democráticos) como meio para preservar os interesses globais dos Estados Unidos: a política interamericana se pautaria acima de tudo pelo combate ao comunismo, mesmo que para tanto fosse necessário suspender temporariamente o pleno apoio dos Estados Unidos à democracia (AYERBE, 2002, p.124; MANN DOCTRINE in SMITH, Joseph, 2007, p.130-131).

Esta postura se estendeu ao longo do governo do Republicano de Richard M. Nixon (1969-1974). Sua política externa foi prioritariamente voltada para a busca pela *détente* com a União Soviética e retirada dos Estados Unidos da guerra do Vietnã. Por conseguinte, os países latino-americanos desempenharam papel secundário na agenda norte-americana, atraindo maiores atenções e renovado engajamento unicamente em casos diretamente relacionados à dinâmica de combate ao comunismo, como ocorreu no Chile em 1973. Antes de deixar a presidência,

¹²⁴ O programa da ALPRO foi apresentado durante reunião da OEA realizada em agosto de 1961 na cidade uruguaia de Punta del Este.

¹²⁵ Cujo nome remetia a Thomas Mann, ex-funcionário do governo Eisenhower e nomeado por Lyndon Johnson como Secretário de Estado Adjunto para Assuntos Interamericanos entre 1964 e 1965 (MANN DOCTRINE in SMITH, Joseph, 2007, p.130-131).

Nixon lançou as bases para a emergência uma nova questão que recolocaria a América Latina no centro da agenda interamericana de segurança: em 1971, o presidente declarou oficialmente o início da “Guerra às Drogas” (*War on Drugs*). Embora originalmente focada no âmbito interno dos Estados Unidos, a iniciativa não demoraria a ser transportada para a esfera internacional, ganhando destaque especial no âmbito hemisférico devido de fato de (1) às principais rotas de entrada de narcóticos em solo norte-americano passarem pela América Central e (2) de alguns dos maiores centros de produção de drogas ilegais se encontrarem na América do Sul.

3.3.4.

A Guerra às Drogas e a América Latina: de inimigo interno à nova pauta de segurança nacional

Mas a Guerra às Drogas teria de aguardar a passagem do governo Democrata de James (Jimmy) E. Carter (1977-1981) – marcado pela promoção dos Direitos Humanos no Terceiro Mundo e pela reaproximação com a América Latina como estratégias para melhorar a então arranhada imagem internacional dos Estados Unidos (AYERBE, 2002, p.192; ELSNER, 2005, p.89) – para adentrar de forma inequívoca a pauta de segurança do governo norte-americano. A sucessão na Casa Branca abriu caminho para esta mudança. Interpretando o compromisso do governo Carter com os Direitos Humanos como uma “fraqueza” a ser evitada, Ronald Reagan (1981-1989) chega à presidência no início da década de 1980 e retoma o apoio prioritário a governos anticomunistas. A invasão da Granada (1983), o escândalo Irã-Contra¹²⁶ na Nicarágua (1986) e o suporte financeiro fornecido ao governo de El Salvador para combater a crescente influência da *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN) ao longo da década de 1980 são alguns das mais notórias medidas neste âmbito.

¹²⁶ Entre 1984 e 1986, o Tenente-Coronel Oliver North, membro do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, utilizou os rendimentos obtidos com a venda secreta de equipamentos militares norte-americanos para o Irã para financiar os Contras na Nicarágua, um grupo paramilitar que pretendia desestabilizar o governo sandinista por meio de ações militares de pequena e média intensidade. A medida adotada por North feria as Emendas Boland (*Boland Amendments*) aprovada pelo Congresso norte-americano entre 1982 e 1984, que proibiam o envio de recursos norte-americanos para os Contras. Durante os primeiros meses do escândalo foi cogitada a possibilidade de renúncia ou *impeachment* de Reagan, mas o presidente permaneceu no cargo até o fim de seu mandato em 1989.

Em 1986, Reagan declarou que o combate ao narcotráfico havia se tornado uma questão de Segurança Nacional. Na *National Security Decision Directive on Narcotics and National Security* (NSDD-221) que data de abril deste mesmo ano, o governo norte-americano reconhecia os nocivos efeitos domésticos de narcóticos sobre a sociedade norte-americana, mas estabelecia que “a ameaça à segurança nacional imposta pelo comércio de drogas é particularmente séria fora das fronteiras dos Estados Unidos”.¹²⁷ Assim como acontecera com a ameaça comunista nas décadas anteriores, agora eram as drogas que seria securitizadas pelo governo norte-americano no âmbito do hemisfério. Como mencionado acima, Nixon foi o primeiro a declarar a “guerra às drogas”, mas foi Reagan quem efetivamente a internacionalizou.¹²⁸

Ainda em 1986, o Washington instituiu o polêmico processo de “certificação”, um mecanismo unilateral que prevê a classificação de países em função de sua cooperação no combate às drogas, implicando em variadas consequências.¹²⁹ Entre sua criação em durante o governo Reagan e o ano de 2003, quando foi aprovada nova legislação para o processo, o país “sem certificação” não poderia receber crédito do governo americano e seria os delegados norte-americanos em instituições financeiras multilaterais de âmbito global e/ou regional emitiram um voto negativo quando estivesse em debate a cessão de recursos ao país listado (HERZ, 2002, p.94). Além disso, estavam previstas sanções comerciais e a interrupção de assistência intergovernamental no campo da segurança, o que incluía aqui a venda de armamento militar e o financiamento de programas de treinamento de pessoal. Um país que não cumpra com os requisitos para certificação, todavia, ainda pode-

¹²⁷ Texto completo disponível da NSDD-221 em: <<http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-221.htm>>. Acesso em: 27 mai. 2008.

¹²⁸ O termo “guerra às drogas” é de autoria de Nixon e remonta à campanha presidencial de 1968, quando o Republicano perde a disputa pela presidência para JFK, o candidato Democrata. Em 1969, em uma mensagem ao congresso, Nixon classificou o uso de drogas como “uma séria ameaça nacional”. Somente anos depois, em 1971, quando Nixon consegue chegar à Casa Branca, o presidente declara oficialmente a “guerra às drogas”, classificando-as como “inimigo público Nº 1”. Em 1973 é criada a *Drug Enforcement Administration* (DEA) sob ordens do Ministério da Justiça, representando de forma significativa a internacionalização da questão das drogas (Issacson, 2005, p.19)

¹²⁹ Segundo provisões de emendas feitas em 1986 ao *Foreign Assistance Act* (FAA) de 1961, no dia 1º de novembro de cada ano fiscal, o presidente deve apresentar ao Congresso norte-americano uma lista com os principais países de trânsito e de produção de drogas (conhecida como *The Major List*). Ademais, durante o mês de março do ano subsequente, deverá ser entregue ao Presidente da Câmara dos Representantes e ao Comitê de Relações Externas do Senado uma relatório detalhado sobre a situação das drogas nos países monitorados (o *International Narcotics Control Strategy Report*).

ria ser poupado das sanções acima, desde que o governo norte-americano julgue que a parceria entre as partes seja essencial para os “interesses nacionais vitais dos Estados Unidos” (AYLING, 2005, p.377).¹³⁰

Esta nova dinâmica de segurança ganhou cada vez mais espaço ao longo dos anos seguinte à medida que a ameaça comunista parecia se afastar cada vez mais do continente e com o deslanchar de forte onda de redemocratização que teve lugar na maior parte da América Latina ao longo da década de 1980, os militares norte-americanos se engajavam cada vez mais na temática do combate às drogas. Tãmanha era a força da nova agenda que no ano de 1989, aproximadamente 25 mil fuzileiros navais norte-americanos participaram da “Operação Causa Justa”, na da qual invadiram a Cidade do Panamá, depuseram o presidente Manuel Noriega e o extraditaram para os Estados Unidos para responder pelo crime de “conspiração por tráfico de drogas”. Agora, medidas políticas excepcionais de parte do governo norte-americano não mais se justificariam unicamente pelo combate ao comunismo; a questão das drogas também havia sido igualmente securitizada.

3.3.5.

A política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina no pós-Guerra Fria

Esta situação não se alterou com a mudança de comando na Casa Branca. “A continuidade do governo republicano em Washington, encabeçado por George H. Bush [1989-1993], garantia a manutenção da diplomacia antidrogas, mas também inaugurava [uma] nova fase [da Guerra às Drogas] na qual os Estados Unidos esforçaram-se em militarizar o combate ao narcotráfico no continente” (RODRIGUES, 2002, p.106). O derradeiro colapso da União Soviética e o conseqüente fim da Guerra Fria, em 1991, haviam criado um vácuo que foi rapidamente preenchido pela securitização das drogas no âmbito hemisférico: agora a justificativa para a manutenção e o incremento da ajuda militar para os países da América Latina se daria sobre rubrica da luta contra o narcotráfico, o mais novo “inimigo interno” a

¹³⁰ A partir de 2003, modificações foram operados no procedimento de certificação e em suas conseqüências por meio do *Foreign Relations Authorization Act (FRAA) for FY 2003*. A mais significativa alteração se deu precisamente no âmbito das sanções aplicadas. Sob o FAA, os países listados na Major List sofreriam as sanções automaticamente até que fosse novamente certificados como “cooperando completamente”. Já sob a FRAA o país lista não sofrerá qualquer conseqüência a não ser que tenha sido designado com tido “falhado evidentemente”. Uma comparação entre os dois mementos do processo de certificação é oferecida por Ayling (2005)

ser combatido pelos governos locais com o apoio dos Estados Unidos (ISSACSON, 2005, p.15).¹³¹

A Iniciativa Andina representava a peça-chave deste novo conjunto de medida, implicando em um duplo deslocamento no foco de atuação. Primeiramente, a repressão à demanda interna (o lado do consumo) cede espaço para as políticas de combate à produção de origem externa (o lado da oferta), uma política de internacionalização da Guerra às Drogas que fora inicialmente desenhada por Reagan, mas que se consagra decisivamente com Bush. Em segundo lugar, já no âmbito das políticas externas de combate às drogas, tem lugar uma clara reorientação de prioridades, por meio da qual a América Central perde o posto de principal região receptora de assistência militar norte-americana para os países andinos, sobretudo Colômbia, Peru e Bolívia (YOUNGERS & ROSIN, 2005, p.2).

No campo da segurança e em muitos outros aspectos, as políticas adotadas por George H. Bush serviram as bases que viriam a fundamentar o relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina – com agendas cada vez mais independentes para a América do Sul e para a América Central – no âmbito da Nova Ordem Mundial. Nesse sentido, o governo republicano havia pavimentado o caminho que posteriormente seria seguido pelo Democrata William (Bill) J. Clinton (1993-2000) – quem aproveitaria, ao menos parcialmente, as oportunidades criadas por seu antecessor (PALMER, 2006). Mas apesar de ser possível identificar alguns pontos de continuidade na agenda interamericana, a mudança de governo não implicou em absoluta continuidade.

Clinton assume a Casa Branca no ano de 1993, depois de ter vencido a disputa eleitoral contra o próprio presidente Bush baseando-se em uma plataforma de governo centrada essencialmente em reformas domésticas. “It’s the economy, stupid!” (É a economia, estúpido!) foi o *slogan* de campanha usado recorrentemente por Clinton para atacar Bush, referindo-se ao fato de o presidente não ter se mostrado capaz de lidar com as tendências de recessão que rondavam os Estados Uni-

¹³¹ Alguns autores iriam mais além na busca por justificativas para a “adoção” (sic!) da Guerra às Drogas pelos militares norte-americanos. Partindo de uma visão mais cínica, Lars Schoultz (2004, p.257), por exemplo, alega que “o problema das drogas se tornou um conveniente veículo de obtenção de fundos, um esforço das autoridades dos Estados Unidos que lidam com ajuda militar para a América Latina para se manterem empregadas agora que a razão original para sua contratação/emprego (a Guerra Fria) havia desaparecido”.

dos à época. Quando assumiu a Casa Branca, o foco sobre as questões econômicas foi transplantado também para agenda internacional da nova equipe de governo.

Para os formuladores da nova política externa norte-americana, o novo cenário internacional se caracterizava por certa dissolução das fronteiras entre o âmbito nacional e o internacional. Conforme seu raciocínio, na passagem da era da Geopolítica para a da Geoeconomia, os Estados Unidos só conseguiriam se manter fortes no “exterior” através de seu fortalecimento “interno” (COX, 1995). Este foco na política doméstica, entretanto, não implicou uma retração e insulamento do país. Muito pelo contrário, o isolacionismo nunca foi uma opção para Clinton: “competir, não recuar” (*compete, not retreat*) era um dos principais lemas do novo governo no campo específico da política externa. A estratégia do Engajamento e Expansão¹³² – a expansão das democracias de mercado via um renovado engajamento dos Estados Unidos junto à comunidade internacional – tornou-se a doutrina oficial do Governo Clinton.

Dentro deste contexto, se comparada a outros pontos do globo, a América Latina passa a ser relativamente marginalizada na agenda externa dos Estados Unidos. À época emergia em Washington a percepção de que o subcontinente se tornara “politicamente seguro” para os interesses norte-americanos, pois, pela primeira vez na história moderna das Américas, a prevalência dos Estados Unidos no hemisfério não era contestada por qualquer potência extracontinental ou governo do próprio subcontinente (VILAS, 2003, p.391). Ao menos no continente americano a primazia norte-americana (HUNTINGTON, 1993) estava garantida. Esta nova conjuntura, quando somada à renúncia dos governos latino-americanos à produção de ADMs e sua adesão à via econômica neoliberal, tornou o hemisfério uma “zona de conforto” para os Estados Unidos. Consequentemente, Washington passa a priorizar outras agendas, como as recorrentes crises nos Bálcãs e os conflitos em todo o Oriente Médio.

Mas apesar de receberem tratamento diferenciado, tanto na América Latina quanto nas demais regiões do mundo, as prioridades elencadas pelos formuladores da política externa dos Estados Unidos passariam das questões de segurança para

¹³² Do inglês *Engagement and Enlargement*. O termo foi cunhado pelo então Conselheiro de Segurança Nacional, Anthony Lake, e usado por Clinton pela primeira vez em discurso perante a Assembleia Geral da ONU, em 1993. A nova estratégia foi criada com o propósito explícito de substituir a Doutrina da Contenção, que havia sido criada por George Kennan e servira de norte para a Política Externa dos Estados Unidos durante a Guerra Fria.

a agenda econômica – também no hemisfério ocidental, as dinâmicas da globalização e a lógica da Nova Ordem Mundial se sobrepuseram às considerações geopolíticas que haviam caracterizado a interação interamericana durante a Guerra Fria. Em termos mais precisos, é possível dizer que mais do que uma simples substituição de prioridades, o governo Clinton operou uma efetiva fusão entre as agendas econômica e de segurança, as quais, dentro desta nova perspectiva, se tornaram indissociáveis. A *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* publicada pela Casa Branca em fevereiro de 1996, caminha exatamente nesse sentido, quando afirma:

In order to advance these objectives, we must remain engaged in the world through U.S. leadership, with our national security strategy based on enlarging the world community of secure, democratic and free market nations. Overall, this makes the world a safer and more prosperous place and in so doing directly advances our interests. Nations that feel secure due to our engagement overseas are more likely to support free trade and democratic institutions, thereby enhancing U.S. security and prosperity; nations with growing and open economies and strong ties to the United States are more likely to feel secure and to be unafraid of freedom, thereby not threatening us or others; and democratic states with similar values are less likely to threaten one another's interests, and are more likely to cooperate in confronting mutual security threats and in promoting free and open trade and economic development (ESTADOS UNIDOS, 1996a).

O estabelecimento do NAFTA em 1994 e a proposição da ALCA ao longo dos anos seguintes, assim como o conteúdo mais cooperativo e menos coercitivo da Aliança para as Américas são alguns dos principais indicativos destas significativas mudanças ocorridas durante os primeiros anos do governo de Bill Clinton. Nesta nova fase, “em termos de objetivos estratégicos, o governo norte-americano se concentraria em duas agendas: a promoção das reformas neoliberais e o combate ao comércio ilícito de drogas” (HERZ, 2002, p.86). Este processo de redefinição do papel da América do Sul ocorreu concomitantemente à ampliação dos temas abarcados pela agenda de segurança norte-americana, as chamadas Novas Ameaças, que abarcariam a proteção de fronteiras, o apoio à estabilidade institucional democrática, o terrorismo, o tráfico de drogas, assim como desastres naturais e ambientais. A *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, de fevereiro de 1996, trata estas novas ameaçadas como equivalentes aos antigos focos de preocupação dos Estados Unidos:

Just as surely as fascism and communism once did, so, too, are our freedom, democracy, security and prosperity now threatened by regional aggressors and the

spread of weapons of mass destruction; ethnic, religious and national rivalries; and the forces of terrorism, drug trafficking and international organized crime (ESTADOS UNIDOS, 1996a).

Nesse contexto, ganha destaque para o caso da Colômbia enquanto “Estado falido” e centro produtor de drogas, fazendo com que – já a partir do governo Clinton e, sobretudo, com George W. Bush depois dos atentados de 11 de Setembro – os Estados Unidos retomem a contra-insurgência como pauta da política de segurança hemisférica. Dessa forma, a inserção mais recente da América do Sul nesta agenda, que ganha renovada força no âmbito da Guerra ao Terror, se deu com a crescente articulação entre as novas ameaças, sobretudo no que se refere ao nexos entre crime organizado e terrorismo (YOUNGERS, 2003, p.1).

Esta lógica se apresentava ao governo norte-americano já ao longo dos anos 1990, a partir da experiência dos países andinos, onde o tráfico de drogas se articulava a outros crimes como a lavagem de dinheiro e a corrupção governamental. A expressão híbrida *narcoterrorismo* surgiu precisamente em meados da década de 1990, sendo utilizada originalmente para se referir aos casos colombiano e peruano, países onde o tráfico de drogas servia como a principal fonte de financiamento de organizações armadas irregulares (VILAS, 2003, p.394).

Após os atentados de 11 de Setembro, esta nova lógica foi largamente reforçada e o chamado “nexo crime-terror” foi ganhando cada vez mais espaço nos discursos das autoridades norte-americanas, até se tornar a pauta central da agenda de segurança dos Estados Unidos para a América Latina. As palavras de John Ashcroft, quem ocupou o cargo de Procurador Geral¹³³ norte-americano entre os anos de 2001 e 2005, são bastante ilustrativas nesse sentido. Em 2002, Ashcroft afirmou explicitamente que:

O terrorismo e as drogas andam juntos como os ratos e a peste bubônica – eles vicejam nas mesmas condições, se apóiam mutuamente e se retro-alimentam. Traficantes de drogas se beneficiam das habilidades dos paramilitares, [de seu] acesso a armas e [das] ligações a outros grupos clandestinos que os terroristas podem fornecer prover. Terroristas, por sua vez, ganham uma fonte de *expertise* em lavagem de dinheiro junto aos traficantes de drogas (ASHCROFT, 2002).

Para Rodrigues (2002) esta perspectiva de interconexão entre terrorismo e crime organizado não é nova. Segundo o argumento do autor, desde a NSDD 221,

¹³³ Quando comparado ao aparato governamental brasileiro, o *Attorney General* norte-americano tem um cargo equivalente ao Ministro da Justiça. Comanda o *United States Department of Justice*.

editada pelo governo Reagan em 1986, o governo norte-americano já “oficializa[ra] sua percepção de que a principal ameaça dos Estados Unidos e ao Hemisfério ocidental passara a residir na simbiose entre terrorismo de esquerda e narcotráfico”. De fato, em sua segunda página, o documento menciona que “alguns grupos insurgentes financiam suas atividades através de taxações aplicadas sobre atividades relacionadas às drogas, fornecendo proteção a traficantes criminosos locais, ou cultivando sua própria plantação de drogas” (ESTADOS UNIDOS, 1986). Além disso, no parágrafo seguinte diz que “alguns grupos terroristas têm se ligado ao tráfico de drogas [...] para financiar suas atividades”. Mas é notável a mudança nos argumentos entre os dois momentos quando, a partir das citações acima, podemos observar que o governo Reagan operava uma clara diferenciação entre grupos insurgentes e grupos terroristas, enquanto Ashcroft, membro do governo George W. Bush, trata as categorias “grupos paramilitares” e terroristas como sinônimos.

Dessa forma, é razoável alegar que aquilo que veio a ser chamado de o “nexo-crime terror” foi originalmente identificado como uma potencial ameaça durante o governo Reagan, mas só atingiu o *status* de principal pauta da política de segurança dos Estados Unidos para a América Latina após os atentados de 11 de Setembro. Somente a partir de então a Guerra às Drogas se fundiu com a Guerra ao Terror e a América do Sul passou a ser tida como espaço geográfico onde as Novas Ameaças poderiam atuar em interação sinérgica.

Esta redefinição das ameaças e de suas novas formas de interação levou, como consequência, a um novo mapeamento de zonas merecedoras de atenção. Em outras palavras, a nova conjuntura de segurança implicou na revisão e identificação dos novos focos de ameaça. É neste novo contexto político-discursivo que a questão da Tríplice Fronteira ganha espaço na agenda de segurança dos Estados Unidos, se apresentando como um caso privilegiado para o estudo destas novas dinâmicas de securitização e para a análise das novas representações norte-americanas sobre espaços e fonte de ameaça. E é exatamente neste ponto em particular que meu estudo se apresenta como relevante e minha hipótese se faz significativa. Analisemos, então, a trajetória político-histórica de securitização da Tríplice Fronteira no capítulo seguinte.