

## O COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS E A DOCTRINA BUSH (2001 – 2008)

Por João Victor da Mota Uzer Lima\*

### RESUMO:

Este trabalho busca compreender as visões e ações do *Council on Foreign Relations* (CFR) para com as políticas que vieram a ser denominadas como a Guerra ao Terror e seus arquitetos. O *Council on Foreign Relations* (CFR) é um *think tank* estadunidense, fundado em 1921, que se dedica a estudar a política externa dos Estados Unidos. Sob a retórica de servir à sociedade, sendo uma ferramenta de análise do cenário político-econômico mundial, o CFR promove encontros e seminários e produz relatórios e diversas publicações, entre livros – em meios físicos e digitais – e sua revista, a *Foreign Affairs*. Embora se apresente como uma ferramenta de informação, desde sua fundação, o CFR esteve envolvido nas tomadas de decisões dos gabinetes presidenciais. Com os ataques terroristas nos Estados Unidos em setembro de 2001, uma nova política externa foi adotada pelo presidente George W. Bush, que levou à Guerra do Afeganistão e a invasão ao Iraque. Embora tenham sido apresentadas como novidades, as políticas denominadas como “Doutrina Bush” e “Guerra ao Terror” estavam, na verdade, presentes no interior da administração Bush, e em *think tanks* neoconservadores, antes mesmo dos ataques terroristas.

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

### ABSTRACT:

This dissertation seeks to understand the visions and actions of the Council on Foreign Relations towards the policies that came to be termed as the war on terror and its architects, by analyzing their publications such as the reports of the various Task forces and articles published in its magazine, the *Foreign Affairs*. Founded in 1921, the Council on Foreign Relations (CFR) is a United States think tank dedicated to study the U.S. foreign policy. By organizing meetings, seminars, producing reports and publications, such as *Foreign Affairs*

\* Mestre em História Social pelo Programa de Pós-Graduação em História Social (PPGHS) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) - joao\_uzer@hotmail.com

magazine, the CFR has built its image of serving the community as a source of information. Although it presents itself as an informational institute, since its foundation the CFR has been involved in the decision-making of the presidential offices. Following the terrorist attack in September 2001, President George W. Bush adopted a different foreign policy, these “new foreign policy”, which would later be called Bush Doctrine and the War on Terror, were actually present within the Bush administration, and neo-conservative think tanks, even before the terrorist attacks.

**KEYWORDS:** Council on Foreign Relations. Foreign Affairs. War on Terror.

## INTRODUÇÃO

“Prepare-se para um mundo novo e pior”, essa é a frase de abertura de Leslie Gelb em sua mensagem aos membros do *Council on Foreign Relations* (CFR), no relatório anual da instituição de 2002. Estes relatórios trazem, entre outras informações, uma mensagem do presidente – na ocasião, Leslie Gelb – com uma observação geral acerca das ações do ano anterior e uma previsão para o seguinte. O tom pessimista dessa mensagem relacionava-se com os ataques de setembro do ano anterior.

Não que o céu já esteja caindo, mas está escurecendo – escurecendo em termos de ameaças sérias para as falhas, mas civilizadas, sociedades. Escurecendo a respeito das oportunidades para as democracias e para as perspectivas econômicas, escurecendo e terrivelmente confuso sobre a informação e ideias pelas quais teremos que lutar através deste desagradável trecho da História. (GELB, 2002)

A mensagem ressaltava o papel importante que o CFR deveria exercer nesse futuro próximo. Nas palavras do presidente, a instituição deveria manter-se “imparcial e aliada da verdade”, para “promover as informações para a população, ao mesmo tempo em que deveria servir de subsídio para o governo” (GELB, 2002). Para atingir tais objetivos, indicava-se uma série de medidas que seriam implementadas logo no ano seguinte, como a elaboração de uma enciclopédia virtual sobre terrorismo, em formato de perguntas e respostas denominada *Terrorism Q&A*, e a realização de reuniões e encontros das várias instâncias do CFR com políticos, editoras e jornalistas. Algumas dessas iniciativas resultaram na publicação, em outubro de 2002, do livro *The War on Terror*, uma coletânea de artigos publicados na *Foreign Affairs* sobre terrorismo (GELB, 2002).

O *Council on Foreign Relations* é um *think tank*<sup>1</sup>, quase centenário, que carrega em sua

---

1 *Think tanks* são comumente definidos como grandes organizações, não governamentais, que atuam como ferramentas de disseminação de ideias no sistema político e nos fóruns internacionais (TEIXEIRA, 2009). Nelas, o processo de troca de ideias, construção de diálogos e formulação de consensos é constante. Assim, os *think tanks* e seus especialistas agem para dar sentido e legitimar políticas e ideias lançando mão da retórica da autoridade intelectual. Uma das percepções comuns acerca da função de um *think tank* – sobretudo na sociedade estadunidense – é a de que estas instituições são responsáveis por elaborar ideias, teorias e programas que não poderiam ser desenvolvidos nos órgãos de Estado (TEIXEIRA, 2007). Há no país,

história uma longa trajetória de cooperação com o governo estadunidense, sendo protagonista de tomadas de decisão que influenciaram a política internacional. Sua organização, desde diretores, pesquisadores e investidores, transformou o CFR em uma instituição política importante no cenário estadunidense, representando as preocupações e visões dos mercados financeiros e industriais.

Desde sua fundação, em 1921, o CFR manteve boas relações com o governo estadunidense. Herbert Hoover, presidente dos Estados Unidos entre 1929 e 1933, fora um dos membros fundadores, seu secretário de Estado, Henry Stimson, era membro do CFR (SHOUP, 2015). No governo de Franklin Delano Roosevelt (1933 – 1945), os laços entre o CFR e o gabinete presidencial ficaram mais próximos. Norman Davis, vice-presidente (1933 – 1936) e depois presidente (1936 – 1944) do *Council*, era amigo do Secretário de Estado Cordell Hull e do próprio Roosevelt (SHOUP; MINTER, 1987). Mas foi só no período da Segunda Guerra Mundial que a instituição começou a moldar a política externa do país. Em 1940 e 1941, o CFR tornou-se responsável pela maior parte do planejamento do Departamento de Estado no pós-guerra. Assim, muitos dos membros envolvidos nos projetos do CFR passaram a integrar o Departamento de Estado em 1942 (DOMHOFF, 2014).

Desde então, o CFR teve membros envolvidos nas principais tomadas de decisões estadunidenses. Em junho de 1940, foi publicado pelo CFR o relatório *Geographical Distribution of United States Foreign Trade: A Study in National Interests* (Distribuição Geográfica do Comércio Exterior dos Estados Unidos: Um Estudo de Interesse Nacional), em que se mostrava a importância da exportação de produtos manufaturados e das exportações agrícolas para o país, destacando o crescimento da Ásia no cenário econômico mundial (DOMHOFF, 2014). Segundo esse relatório, as economias britânica e japonesa só poderiam funcionar adequadamente em harmonia com a economia estadunidense, sendo o mercado asiático segundo James McGann, o entendimento que os *think tanks* são mais eficazes para orientar o futuro do que os funcionários do governo, já que estes últimos trabalhariam em um ambiente que desestimularia o esforço criativo. McGann, atribui o aparecimento dos *think tanks* a uma tradição filantrópica corporativa dos Estados Unidos (MCGANN, 2005). No entanto, argumenta Thomas Medvetz, os *think tanks* tornaram-se acessórios no cenário político por satisfazer a necessidade de “carne intelectual” (MEDVETZ, 2012) que legitimaria os diversos discursos. Opondo-se a noções de independência e, principalmente, da imparcialidade destas instituições, Diana Stone procurou desconstruir o que chamou de “três mitos” sobre os *think tanks*: o de que servem à comunidade; o de que são conexões imparciais entre a sociedade e o conhecimento acadêmico; e o de que pensam, ou seja, fundam-se em planejamento, e não em ações (STONE, 2007). Nesta perspectiva, Tatiana Teixeira afirma que pensar os *think tanks* é “refletir sobre o valor das ideias, sobre o papel dos intelectuais e especialistas e sobre sua relação com a política e o poder” (TEIXEIRA, 2007). Segundo McGann e Weaver, o termo *think tank* só veio a ser usado após a Segunda Guerra Mundial. O termo faria referência aos espaços em que, durante o conflito, especialistas – tanto civis quanto militares – reuniam-se para que pudessem juntos desenvolver novas abordagens e planos de ataque, em suma, lugares de segurança (*tank*) onde se fosse possível pensar (*think*) em uma estratégia. Após a guerra, o uso do termo se expandiu e a partir da década de 1960 passou a ser usada para descrever grupos de especialistas e, na década de 1970, expandiu-se para denominar instituições que teriam este mesmo propósito de se tornar lugares seguros para traçar planos de ação. Assim, muitas instituições nascidas no início do século XX (como o CFR) denominadas hoje como *think tanks*, não recebiam esta nomenclatura no contexto de suas fundações (MCGANN; WEAVER, 2002). Em suma, os *think tanks* são instituições civis que atuam para legitimar, justificar e dar sentido a políticas, lançando mão da retórica da autoridade intelectual e buscando sempre poder de influência (URRUTIA, 2013).

um grande fornecedor de matérias-primas. Logo, para assegurar o crescimento da economia estadunidense no pós-guerra, seria preciso garantir que o Japão não fechasse o mercado asiático ao país (SHOUP; MINTER, 1987). Para William Domhoff, os planos desenvolvidos entre 1940 e 1944 pelo CFR, também proporcionaram o ímpeto que eventualmente levou à Guerra do Vietnã e à criação do FMI anos depois (DOMHOFF, 2014).

Membros do *Council* desempenharam também um papel importante na decisão do uso das bombas atômicas contra o Japão e popularizaram a política da contenção comunista adotada pelo governo estadunidense, que apareceu publicamente, pela primeira vez, no artigo *The source of soviet conduct* publicado pela *Foreign Affairs* – revista editada pelo CFR – em 1947. Em suma, o CFR teve membros presentes nas tomadas de grandes decisões desde sua fundação. E, no contexto da guerra ao terror, essa grande instituição elaborou estudos e introduziu seus membros nas mais diversas áreas do governo.

## A DOCTRINA BUSH

Segundo Paulo Visentini, até o onze de setembro, a diplomacia da administração Bush buscava se desengajar dos conflitos externos (VISENTINI, 2015). Após os ataques, os recursos do Estado foram reorientados para a indústria bélica e canalizou-se impostos para engrossar a segurança nacional e o serviço de inteligência (CHOSSUDOVSKY, 2004). Mas este movimento, posto em prática após os ataques, já era previsto por um grupo presente no cenário político estadunidense desde os anos oitenta, os neoconservadores. A política externa que veio a ser denominada como “guerra ao terror”, embora tenha sido apresentada formalmente após os ataques de onze de setembro, vinha sendo discutida há muito tempo (CHOSSUDOVSKY, 2004).

Conforme afirmou Tatiana Teixeira, durante o governo Reagan, muitos neoconservadores foram alçados a cargos importantes, fornecendo munição intelectual para uma renovação da Guerra Fria (TEIXEIRA, 2007). Vale ressaltar que o ideário neoconservador partia da tese de que, para reafirmar a soberania estadunidense internacionalmente, era preciso adotar uma postura ofensiva. Houve então um impulso ao internacionalismo, priorizando um unilateralismo. A supremacia estadunidense era a primeira pauta e os neoconservadores atuavam quase em “um movimento messiânico” (FINGUERUT, 2008), apresentando-se como portadores da missão de salvar a humanidade da ameaça do mal – nesse contexto encarnado no comunismo –, através da introdução dos valores do país (SORTO, 2005). No contexto da Guerra Fria, essa retórica ganhou fôlego. Com o fim da Guerra Fria e com o avanço da globalização, os neoconservadores se distanciaram do cenário político, mas consolidaram seus ideais através de campanhas, eventos, publicação de livros e periódicos, concessão de bolsas de estudos, trabalhos em universidades e outras frentes de promoção de ideias, como *think tanks* (TEIXEIRA, 2007). Os neoconservadores voltaram a influenciar diretamente a política no governo de George Walker Bush nos anos 2000.

Para o presidente Bush, o onze de setembro apresentou-se como uma “oportunidade” para demonstração de força. Nos primeiros meses de governo, segundo Cristina Pecequilo, os níveis de popularidade do recém-eleito presidente mostravam uma população descrente

e insatisfeita com as medidas tomadas pelo novo gabinete (PECEQUILO, 2007) – como a rejeição do Tratado de Quioto, a saída da Conferência da ONU sobre racismo e a rejeição em submeter-se ao Tribunal Penal Internacional (VISENTINI, 2015), além da construção do sistema de defesa antimísseis. Após os acontecimentos de setembro de 2001, o presidente afirmaria, em mais de uma ocasião, que seu mandato seria definido pela “guerra ao terror” e em favor de um mundo seguro para os americanos e seus aliados (BARBER, 2005).

Quando ainda em campanha, Bush contou com nomes como Condoleezza Rice, assessora do Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council* – NSC) no governo de George H. W. Bush; Paul Wolfowitz, um neoconservador declarado que também servira ao governo de G. H. W. Bush e defendera o apoio a Israel e o combate a regimes como o de Saddam Hussein, no Iraque – Wolfowitz também servira como assessor de Segurança Nacional de Reagan e fora comandante da Guerra do Golfo, além de Comandante-em-chefe e Secretário de Estado de G. H. W. Bush; Robert Blackwill, diplomata que fora chefe de Rice no governo de G. H. W. Bush e que servira no Quênia e Grã-Bretanha; e Robert Zoellick, Secretário do Tesouro durante o governo Reagan (ALACORN, 2012). Quando as votações foram concluídas, sua equipe central foi composta por Donald Rumsfeld, que fora membro do governo Richard Nixon e assessor de Reagan e Secretário de Defesa de G. H. W. Bush; por Paul Wolfowitz; e por Condoleezza Rice, como Conselheira de Segurança Nacional (ALACORN, 2012) e Richard Bruce “Dick” Cheney, como vice-presidente.

Alguns desses nomes – como os de Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz – são encontrados entre os assinantes da declaração de princípios do *Project for a New American Century* (Projeto para Um Novo Século Americano ou PNAC). Um *think tank* neoconservador com o objetivo de promover os Estados Unidos como potência mundial, o PNAC, entre outras coisas, defendia aumentar significativamente os gastos de defesa para cumprir “nossas responsabilidades globais do presente” e modernizar “nossas armas para o futuro”; fortalecer laços com “aliados democráticos e desafiar os regimes hostis a nossos interesses”; e promover no exterior a “causa da liberdade política e econômica”.

Em 1998, a organização enviou ao presidente Bill Clinton (1993 – 2001) uma carta aberta, defendendo uma nova abordagem para as relações com o Iraque. Acreditava-se que, nas condições existentes, não era possível garantir que Saddam Hussein não estivesse produzindo armas químicas ou de destruição em massa, o que poderia trazer problemas ao Oriente Médio e aos próprios Estados Unidos. Segundo a carta, “segurança do mundo no início do século XXI”, seria determinada pela forma como os Estados Unidos lidariam com essa situação (PROJECT FOR A NEW AMERICAN CENTURY, 1996). Enfim, na visão do PNAC, uma intervenção militar estadunidense no Iraque seria imprescindível para assegurar o “novo século americano”. Entre os signatários, estavam novamente, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Zalmay Khalilzad, entre outros que, em 2003, coordenariam a invasão estadunidense ao Iraque.

A “Doutrina Bush” fora o resultado prático de uma agenda neoconservadora discutida e elaborada anos antes da posse do republicano, que ganhou fôlego após os ataques de onze de setembro de 2001, saindo então do papel sem sofrer grandes resistências. Na prática, a doutrina buscava montar um cenário mundial de segurança para os Estados Unidos e seus

aliados em uma “paz através das armas”, segundo a lógica de “não importa que nos odeiem, desde que nos temam” (BARBER, 2005). Portanto, a “Doutrina Bush” não deve ser entendida apenas como um resultado dos ataques de onze de setembro, mas sim de uma conjuntura maior que já vinha sendo apresentada. Conjuntura na qual o CFR esteve envolvido.

## O CFR E A DOCTRINA BUSH

Denominado por Laurence Shoup como o *think tank* de Wall Street, o CFR estuda a dinâmica política norte-americana a fim de traçar a melhor estratégia para o crescimento da economia do país e, principalmente, para seus investidores. Antes dos ataques de onze de setembro, o foco dos estudos voltava-se para a exploração dos mercados asiáticos, com a Índia e a China, economias emergentes. Ao final dos anos 1990, o CFR voltou principalmente às questões econômicas e seus programas de estudos e projetos seguiam esse propósito. Os assuntos relativos à segurança nacional havia sido debatidos por outro *think tank*, desde os finais dos anos noventa, o *Project For a New American Century* (PNAC). No entanto, vale ressaltar que, dentre os vinte e cinco membros que assinaram a declaração de princípios da instituição em 1997, dezesseis eram membros do CFR (PROJECT FOR A NEW AMERICAN CENTURY, 1996). Entre eles estavam Dick Cheney, Paul Wolfowitz e Zalmay Khalilzad. Dentre os dezoito membros do PNAC que assinaram a carta ao presidente Clinton, doze eram membros do CFR, incluindo Paul Wolfowitz, Paula Dobriansky, Elliott Abrams e Richard Perle (que serviram ao governo Bush), James Woolsey (ex-chefe da CIA) e Robert B. Zoellick (na época diretor do CFR). Ou seja, grande parte do PNAC era composto por membros do CFR. Depois do onze de setembro, os grupos de estudos e publicações do CFR buscaram expor as falhas no sistema de segurança nacional e, logo depois, pregar a investida ao Iraque, tratando das questões energéticas, tecnológicas e militares e da promoção da “democracia no Oriente Médio”. Mas esse movimento pode ser visto antes.

Em 1992, o CFR publicou o livro *The Imperial Temptation: the New World Order and America's Purpose* (A Tentação Imperial: A nova ordem mundial e o objetivo da América), no qual Robert Tucker e David Hendrickson propunham que os Estados Unidos deveriam assumir “um papel imperial sem cumprir os deveres clássicos da regra imperial” (TICKER; HENDRICKSON, 1992) – ou seja, agir de forma imperialista sem necessariamente formar colônias nos moldes da experiência britânica. Para Tucker e Hendrickson, o objetivo dos Estados Unidos para o início dos anos noventa deveria ser atender à “tentação imperial” e fortalecer sua presença no Oriente Médio militarmente.

Em 1997, foi publicado, também pelo CFR, o livro *The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War* (O Xerife Relutante: Os Estados Unidos após a Guerra Fria), de Richard Haass. Haass defendeu que a base econômica e da política externa estadunidense deveria passar por uma orientação contínua. Por outro lado, a segurança nacional deveria voltar-se em direção ao Golfo Pérsico, Ásia e Europa, mirando em especial o Oriente Médio e suas tensões, para assegurar que nenhuma ameaça – tanto econômica quanto militar – tomasse forma (HAASS, 1997). Em setembro/outubro de 1999, a *Foreign Affairs* publicou o artigo *What to do with American Primacy* (O que Fazer com a Primazia Americana), do mes-

mo autor. A partir do questionamento “Somos o número um, e agora, o que?”, Haass defende que os Estados Unidos deveriam projetar uma dimensão imperial, tendo em vista “organizar o mundo segundo certos princípios que afetam as relações entre os Estados e as condições dentro deles. O papel dos Estados Unidos deve ser semelhante ao da Grã-Bretanha do século XIX” (HAASS, 1999).

Cinco meses após os ataques de onze de setembro e da invasão ao Afeganistão, a *Foreign Affairs* retomou esse argumento em *The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States and the Case for American Empire* (O Imperialista Relutante: Terrorismo, Estados fracassados e o caso do Império Americano), de Sebastian Mallaby. Segundo o autor,

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

Robert Tucker, David Hendrickson e Richard Haass eram membros do CFR no momento da publicação de seus livros, o último chegou a ser presidente da instituição em 2003, mas o caso de Sebastian Mallaby foi diferente. Após a publicação de seu artigo na *Foreign Affairs*, Mallaby deixou a equipe do *Washington Post* e, em menos de um ano, foi contratado para integrar o Centro de Estudos Geoeconômicos do CFR, como membro sênior em Desenvolvimento Internacional. A retórica de agir por “obrigações”, no entanto fazê-lo em relutância, esteve presente no discurso do presidente Bush do dia 20 de março de 2003, sobre a invasão ao Iraque:

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

Com o argumento de que a segurança nacional estava ameaçada pelo terrorismo, e sobre aqueles que os apoiavam, os membros do “eixo do mal”, a guerra ao Iraque, planejada por muitos há muito tempo, se iniciou em março 2003, ainda que sem o apoio internacional (PECEQUILO, 2007).

Dois meses após a definição pública dos novos inimigos dos Estados Unidos, com a declaração acerca do “eixo do mal” em janeiro de 2002, a *Foreign Affairs* publicou o artigo *Next Stop Baghdad?* (Próxima parada, Bagdá?), de Kenneth Pollack. O artigo de Pollack argumentava sobre a necessidade de uma operação no Iraque para afastar Saddam Hussein do governo.

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

Para que a campanha fosse vitoriosa, algumas mudanças eram necessárias. Seria necessária uma nova estratégia militar, uma inovação, que abarcasse a melhoria na mobilidade aérea, no programa antimísseis e no recrutamento (POLLACK, 2002). Assim, o artigo de Pollack apresenta elementos da agenda neoconservadora discutida desde os finais dos anos noventa, como a defesa da retirada de Hussein do governo e de uma renovação no campo militar estadunidense, dando ênfase à tecnologia antimísseis.

Outro artigo que retomou os elementos neoconservadores foi *Transforming the Military* (Transformando as Forças Armadas), de maio de 2002, escrito pelo então Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld. Rumsfeld nutria interesse em investir na chamada *Revolution of Military Warfare* (Revolução em Assuntos Militares ou RMA), projeto que, entre outros aspectos, pregava o investimento em novas tecnologias na guerra, dando prioridade à mobilidade aérea e à tecnologia antimísseis (RUMSFELD, 2002). Seu artigo na *Foreign Affairs* veio justamente em defesa dessa posição. Para o secretário de Defesa, a ofensiva e a projeção global de poder e dominação dos Estados Unidos eram essenciais para subjugar o terrorismo e garantir, assim, a paz mundial.

Kenneth Pollack era, nos anos 2000, membro sênior de Estudos de Segurança Nacional do CFR e, em 2001 e 2002, foi diretor do mesmo programa de estudos. Entre 1988 e 1995, foi analista militar para assuntos de Irã-Iraque da CIA, sendo o principal nome para estratégias no Iraque e operações militares durante a Guerra do Golfo, entre 1990 e 1991. Serviu também ao NSC, como diretor de assuntos do Oriente Médio e do Sul da Ásia, entre 1995 e 1996, e como diretor de Assuntos do Golfo Pérsico, entre 1999 e 2001. E, embora não fosse membro do CFR, Rumsfeld era nome recorrente nos grupos de debate e em reuniões promovidas pelo *think tank*, entre elas o *Iraq: The War and Oil* (Iraque: A guerra e o petróleo), em 2002 (SHOUP, 2015). Saddam Hussein, desde os finais dos anos noventa, esteve na mira de Rumsfeld e também do CFR, embora só tenha vindo a ser assunto nas páginas da *Foreign Affairs* ou dos grupos de pesquisas a partir dos anos 2001.

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

Na retórica construída pelo gabinete presidencial de George W. Bush acerca da guerra ao terrorismo, a democracia e a liberdade eram vistas como tendo uma função clara. Segundo o presidente, o objetivo dos Estados Unidos era prevenir que regimes autoritários auxiliassem grupos terroristas. Além disso, esses mesmos regimes foram acusados de não auxiliar seus cidadãos, sendo inclusive responsáveis pelo seu sofrimento, ferindo os direitos humanos, conforme revelado no discurso de 29 de janeiro de 2002.

A América sempre permanecerá firme quanto às exigências não-negociáveis da dignidade humana: o estado de direito, os limites ao poder do Estado, o respeito pelas mulheres, a propriedade privada, a liberdade de expressão, a igualdade de justiça e a tolerância religiosa [...] E temos uma ótima oportunidade durante este período de guerra para liderar o mundo em direção aos valores que trarão uma paz duradoura. Todos os pais e mães, em todas as sociedades, querem que seus filhos sejam educados e vivam livres da pobreza e da violência [...]. Em todas as regiões, o livre mercado, o livre comércio e as sociedades livres estão provando seu poder para o melhoramento de vidas. (BUSH, 2002).

Assim, a difusão da democracia e da liberdade era apresentada como parte da “guerra ao terror”, com difusão dos valores americanos. Tais valores, apresentados como universais, salvariam a população dos Estados “falidos” da miséria. Essa era uma das funções do “imperialista relutante”.

Em 2003, o CFR criou o *Task Force on Iraq* (Grupo de Trabalho sobre o Iraque). Em seu relatório, o grupo recomendaria que os Estados Unidos se comprometessem a fazer um esforço plurianual, e multibilionário, para reconstruir o Iraque após o conflito, considerando o estabelecimento da segurança pública condição prévia para consolidar a reconstrução do país (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2003). O relatório de 2004 do *Task Force on Iraq* ressaltava que os Estados Unidos deveriam assegurar que as forças da coalizão continuassem a garantir a segurança no Iraque, até que as tropas iraquianas pudessem fazê-lo por conta própria. Recomendava-se que o país mantivesse um compromisso de vários bilhões de dólares com o Iraque para financiar a transição política, garantindo o envolvimento dos iraquianos no processo e auxiliando a criação de uma liderança do país para a ONU (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2004).

No mesmo ano, foi instituído o *Task Force on U.S. Support for Reform in the Arab World* (Grupo de Trabalho sobre o apoio estadunidense para reforma no Mundo Árabe), com a missão de avaliar os interesses estadunidenses na promoção da “modernização e reforma no Oriente Médio”, avaliar os programas em andamento e recomendar políticas para o país e para o setor privado na região (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2005). Em 2005, o grupo publicou um relatório afirmando que a estratégia de promoção da democracia no Oriente Médio era a melhor forma de promover estabilidade e restaurar a credibilidade estadunidense na região. Assim, com base em consultas com intelectuais árabes, líderes empresariais e ativistas, o Grupo de Trabalho procurava levar os Estados Unidos a uma aproximação com aqueles governos. Desta forma, a promoção da democracia era apresentada como a melhor alternativa para as relações entre os Estados Unidos e os países do Oriente

Médio, por meio do incentivo à criação de governos nesse regime.

No entanto, com o avançar da guerra no Iraque e mesmo após a captura de Saddam Hussein em 2004, a popularidade do presidente Bush despencava (PEW RESEARCH CENTER, 2008). A campanha era vista como um fracasso (SHOUP, 2005), repercutindo em problemas internos. Com o avançar dos conflitos no Iraque e no Afeganistão e a distância de sua conclusão, o gabinete presidencial foi alvo de fortes críticas. Em uma tentativa de mudar a dinâmica do combate, a administração Bush recorreu a consultorias de Lawrence Korb, Arthur Helton e do general David Petraeus (SHOUP, 2005).

Lawrence Korb era membro do CFR desde 1992 e dirigiu o Programa de Estudos de 1998 a 2002, sendo, em 2003, membro sênior para estudos de segurança nacional (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2004). Em novembro daquele ano, foi levado ao Iraque, pelo Pentágono, para auxiliar na construção de uma estratégia (SHOUP, 2015). Arthur Helton era diretor para estudos de paz e conflitos do CFR, sendo membro sênior para estudos de refugiados e ações preventivas. Também foi levado ao Iraque, onde foi morto no bombardeio à sede da ONU em Bagdá, em agosto de 2003. Em 2004, foi enviado ao país o general David Petraeus. PhD pela Universidade de Princeton com o trabalho *The American Military and the Lessons of Vietnam* (As Forças Armadas Americanas e as Lições do Vietnã), Petraeus era reconhecido como especialista em contrainsurgência. Era membro do CFR, tendo liderado diversos Grupos de Trabalhos na instituição (SHOUP, 2015).

Esses esforços, no entanto, foram ineficazes e nomes envolvidos com a decisão de declarar a guerra, como o do secretário de Estado Colin Powell, começaram a deixar o governo em 2005. Outros, como Paul Wolfowitz, começaram a sair entre junho e outubro do mesmo ano (SHOUP, 2015).

A contínua instabilidade resultou em um crescimento do número de democratas no Congresso, nas eleições de meio de mandato. Assim, o gabinete presidencial, em ação conjunta com o Partido Republicano, instituiu, em 2006, o *Iraq Study Group* (Grupo de Estudo do Iraque ou ISG) (PECEQUILO, 2007). Visando às eleições de 2008, a iniciativa tinha o objetivo de reafirmar as políticas vigentes, combatendo seus críticos e diminuindo a dissidência no governo. O ISG foi apresentado como uma iniciativa bipartidária, que unia intelectuais e pesquisadores para oferecer conselhos e emitir relatórios com alternativas para a política externa relativa ao Iraque. Composto por dez membros, o grupo era dividido entre cinco republicanos e cinco democratas, sendo presidido pelo ex-secretário de Estado e secretário do Tesouro James Baker III (Republicano) e pelo ex-congressista Lee Hamilton (Democrata). Dos dez membros, em 2006, quatro democratas e dois republicanos eram membros do CFR. Além disso, na construção de seu relatório, o ISG consultou quarenta e três ex-funcionários e especialistas em relações internacionais, dos quais vinte e três eram membros da instituição (SHOUP, 2015).

Argumentando que o governo iraquiano não tinha legitimidade suficiente para manter-se por conta própria, o ISG descartou a possibilidade de uma retirada de tropas. No entanto, compreendia que seu incremento não resolvia a causa fundamental da violência no Iraque, que era, segundo o relatório, a ausência de reconciliação nacional. Considerando que “quanto mais tempo os Estados Unidos permanecerem no Iraque sem progresso, mais

ressentimento crescerá entre os iraquianos que acreditavam serem ‘súditos’ de uma ocupação americana repressiva”, concluía ser preciso tornar as forças iraquianas independentes, apresentando um total de 79 recomendações para restaurar o Iraque como nação (THE IRAQ STUDY GROUP, 2006).

O domínio da região era, portanto, importante demais para se perder, e a ocupação não poderia ser uma solução definitiva. A implementação da democracia pelo “imperialista relutante” encontrava obstáculos e a queda da blindagem concedida pelo onze de setembro comprometeria os republicanos nas eleições de 2008. A solução proposta era promover um esforço pelo fortalecimento das forças nacionais iraquianas, para efetuar uma transferência de responsabilidade pela segurança da região. Seguiria, então, a retirada das tropas estadunidenses, sob a justificativa de garantir-se a soberania nacional iraquiana (PECEQUILO, 2007), mantendo-se um estado colaborador. No entanto, como salientou Pecequilo, mesmo que os democratas e parte dos republicanos defendessem a adoção de um cronograma para a retirada das tropas, Bush, em 2007, contrariando a recomendação do ISG, aumentou os efetivos e pediu mais verba para o esforço de guerra (PECEQUILO, 2007).

Em 2005, Colin Powell e Paul Wolfowitz já haviam deixado o governo. Com a derrota republicana nas eleições de meio de mandato em 2006, Donald Rumsfeld também se retirou, como uma tentativa de acalmar os críticos (PECEQUILO, 2007). Quem assumiu como secretário de Defesa foi Robert Gates, membro ativo do CFR e parte do Grupo de Estudo sobre Iraque.

Com a retirada dos neoconservadores declarados, como Rumsfeld e Wolfowitz, Gates pôs em prática o plano previsto no *Council* para alcançar a vitória no Iraque. Foi iniciada uma ocupação de perfil mais modesto e menos agressivo, na tentativa de preparar as forças nacionais iraquianas para que então se começasse a retirada (SHOUP, 2015). No entanto, os esforços dos republicanos pareciam não ter resultados imediatos e foi justamente apresentando-se como um antídoto aos “excessos” da administração Bush que o democrata Barack Obama fez sua campanha (MCKCRISTEN, 2011).

Para o candidato, o governo norte-americano deveria atuar internacionalmente em acordo com apoiadores e aliado e não através da força – chegando a chamar a administração de Bush de “*Bully*” (agressor). (OBAMA, 2007) Assim, a luta contra o terrorismo não deveria ser encarada como uma questão apenas dos Estados Unidos, mas sim global, sendo preciso renovar a liderança que o país exercia no mundo. Assim, para Obama, as ações no Iraque deveriam esclarecer que não havia interesse em manter uma base militar permanente no país, deixando-se apenas uma força mínima naquele território, para proteção de instalações e pessoal, dando continuidade ao treinamento das forças de segurança iraquianos e, por fim, à erradicação da Al-Qaeda (OBAMA, 2007).

No avançar do primeiro ano de mandato, a posição oficial da Casa Branca, liderada por Obama, era a de fechar a prisão de Guantánamo, que acabou por não se concretizar, e rever as políticas de interrogatório – acusadas de incluírem práticas de tortura. O gabinete presidencial anunciou um plano para retirada de tropas do Iraque e uma nova estratégia para o Afeganistão, com ênfase na formação das forças armadas afegãs (TEIXEIRA, 2009). Em março de 2009, a secretária de Estado Hillary Clinton anunciou que a administração deixaria de usar o termo “guerra ao terror”, abandonando a terminologia de Bush (SOLOMON,

2009). A administração Obama mostrava-se comprometida em cortar qualquer referência à administração anterior. A opção por deixar de usar o termo era mais do que semântica, havia a intenção de reformular toda a política que o gabinete Bush denominara como “guerra ao terror”. Obama afirmava que se concentraria em causar efeitos ideológicos, o que seria a “real guerra ao terror” (MCKCRISTEN, 2011), no lugar de uma guerra literal. Um dos símbolos desse esforço de ruptura com a política de Bush e de cooperação internacional foi o discurso proferido na Universidade do Cairo, em junho de 2009, com o título de *A New Beginning* (Um Novo Começo) (OBAMA, 2009).

Como afirmou Cristina Pecequilo, a vitória de Barack Obama nas urnas parecia ter promovido uma nova ordem na configuração dos atores que exerciam algum tipo de influência intelectual no poder político estadunidense (TEIXEIRA, 2009). Os neoconservadores, que tiveram forte presença no governo Bush, estavam em retirada desde 2005. Por outro lado, uma constante se manteve: a presença do CFR.

Embora Obama nunca tenha sido membro do CFR – e seu vice-presidente, Joseph Biden, só tenha participado da instituição por um breve período, no final da década de 1980 (SHOUP, 2015) –, seu gabinete esteve por todo mandato cercado de membros do *Council*. Os três conselheiros de segurança nacional – James Jones Jr, Thomas Donilton e Susan Rice – foram membros do CFR. Os dois últimos, em especial, bastante ativos na instituição. Thomas Donilton, durante anos, foi vice-presidente do *Chairman’s Advisory Council* (Conselho de Consultores do Presidente do CFR) e Susan Rice serviu ao subcomitê de nomeação do Conselho de Administração, de 2002 a 2004, e integrou o Conselho de Consultores do Presidente, em 2003 e 2004. Outros membros da administração Obama, como os secretários do tesouro – do primeiro e do segundo mandato –, o primeiro-secretário de defesa e o segundo diretor da CIA, foram todos membros do CFR (SHOUP, 2015).

Antes mesmo de ser o representante dos democratas nas eleições de 2007, em 2005 e 2006, o senador Barack Obama participara das reuniões promovidas pelo CFR na capital do país. O *Washington Meetings Program* é uma iniciativa prevista pelo *Council* como parte da missão da instituição, de ser um recurso de auxílio na compreensão do mundo e na política externa dos Estados Unidos. Nessas reuniões, encontram-se membros e líderes do CFR, líderes empresariais, congressistas e representantes do governo. Entre 2005 e 2006, o próprio presidente Bush estivera presente para falar ao *Council* sobre o progresso da guerra no Iraque (SHOUP, 2015). Assim, a administração Obama perpetuou a forte presença do *Council* no governo.

## CONCLUSÃO

A guerra ao terrorismo pelos Estados Unidos, a partir do onze de setembro, mais que uma guerra – com todas as implicações filosóficas, legais e morais que pudesse trazer –, foi, na prática, a consagração de uma visão de mundo neoconservadora que buscava a supremacia do país. A guerra do Iraque foi a primeira ação dessa nova doutrina de política externa para o início do século XXI, que tentava se fazer presente desde os anos noventa. Aquecida pela retórica da ameaça terrorista e de que havia uma guerra

ao “mundo livre”, as turbinas neoconservadoras conseguiram pôr em prática a política de supremacia através das armas, de forma que não conseguiam desde a Guerra Fria.

O *Council on Foreign Relations* caracteriza-se, sobretudo, como uma grande rede de “conexões e relações com pessoas e instituições econômica e politicamente poderosas em todo o mundo” (SHOUP, 2015), seu principal objetivo é de desenvolver uma agenda que guie as ações políticas, criando e sustentando um panorama favorável às empresas e corporações que o compõem e financiam. E o sucesso do CFR se dá justamente por essa relativa facilidade de penetrar no Estado, e pelo poderoso intercâmbio de informações e opiniões políticas por meio do qual busca promover um consenso entre os governantes. Assim, “à medida que as pessoas do Conselho entram e saem do governo, implementam-se políticas que beneficiam principalmente as que estão no topo da estrutura econômica” (SHOUP, 2015). Por essas razões, nas palavras de Teixeira, “em sua existência, o CFR sempre esteve atrelado a todo tipo de teoria conspiratória sobre o domínio mundial” (TEIXEIRA, 2007). O fato é que essa extensa rede de pessoas e instituições mantida pelo *Council* é parte de um esforço em forjar uma política – tanto externa quanto interna – que favoreça essas poderosas corporações, o que leva à afirmação de que “não importa quem é eleito, as pessoas do *Council* propõem, debatem, desenvolvem consenso e implementam as principais políticas estratégicas da nação” (SHOUP, 2015). E no contexto da “guerra ao terror” não foi diferente.

## REFERÊNCIAS

ALACORN, Danilo. **Os meandros da política externa dos Estados Unidos para o Afeganistão: o 11 de setembro e a Operação Liberdade Duradoura**. Dissertação (mestrado). Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

BARBER, Benjamin. **O império do medo**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

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

BUSH, George. **Address to the Nation speech**. January, 29, 2002. University of Virginia. Miller Center. Presidential speeches. George H. W. Bush presidency. Disponível em <<https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/january-29-2002-state-union-address>> Acessado em 02/08/2017.

CHOMSKY, Noam. **Verdades e mitos sobre a invasão do Iraque**. Socialist Register, 2004.

CHOSSUDOVSKY, Michael. **Guerra e globalização**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Special Activities. In: . Annual Report.

New York: Council on Foreign Relations, 2003.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Special Activities. In: . Annual Report. New York: Council on Foreign Relations. 2004.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Special Activities. In: . Annual Report. New York: Council on Foreign Relations. 2005.

DOMHOFF, William. **The Council on Foreign Relations and the Grand Area: case studies on the origins of the IMF and the Vietnam War.** *Class, Race and Corporate Power*: v. 2: Iss. 1, article 1, 2014.

DREIFUSS, René. **A internacional capitalista.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

FINGUERUT, Ariel. **A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush.** Dissertação (mestrado). Universidade Estadual Paulista. Araraquara, 2008.

FOREIGN POLICY CENTER FOR MIDDLE EAST POLICY. Brookings Institute. Kenneth M. Pollack. Bio. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/experts/kenneth-m-pollack>>. Acessado em 31/07/2017.

GELB, Leslie. President message. In: COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. Annual Report. New York: Council on Foreign Relations, 2002.

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

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

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

MCGANN, James. **Think tanks and policy advice.** The US. Foreign Policy. Pennsylvania: Research Institute, 2005.

MCGANN, J.; WEAVER, R (Org.). **Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and action.** New Brunswick/ Londres: Transactions Publishers, 2002.

MCKCRISTEN, Trevor. **Ten Years on Obama's War on Terrorism in rhetoric and practice.** *International Affairs*, v. 87, n. 4, 2011.

MEDVETZ, Thomas. **Think tanks in America**. Chicago: The University of Chicago Press, 2012.

OBAMA, Barack. President Obama's Speech in Cairo: A New Beginning: Washington. The White House, January 4, 2009. Disponível em <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/NewBeginning/transcripts>> Acessado em 02/08/2017.

OBAMA, Barack. **Renewing American Leadership**. Foreign Affairs. v. 86, n. 4, July/August 2007.

PECEQUILO, Cristina. **A era George W. Bush (2001/2007): os EUA e o Sistema Internacional**. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional - o Brasil e o mundo que vem aí. Rio de Janeiro, 2007.

PEW RESEARCH CENTER. Bush and Public Opinion. December 18, 2008. Disponível em <<http://www.people-press.org/2008/12/18/bush-and-public-opinion/>> Acessado em 02/08/2017.

POLLACK, Kenneth. **Next Stop Baghdad**. Foreign Affairs, v. 81, n. 8, March/April 2002

PROJECT FOR A NEW AMERICAN CENTURY. Letters sent to President Bill Clinton on Iraq. January 26, 1996. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20050204091959/http://www.newamericancentury.org:80/iraqclintonletter.htm>> . Acessado em 02/08/2017.

RUMSFELD, Donald. **Transforming the Military**. Foreign Affairs. v. 81, n. 3, Tmay/June, 2002.

SHOUP, Laurence H; MINTER, William. **Imperial Brain Trust**. The Council on Foreign Relations & United States Foreign Policy. New York: Monthly Review Press, 1987.

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

SOLOMON, Jay. 'US drops "war on terror" phrase, Clinton says'. Wall Street Journal, March, 31, 2009.

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

STONE, Diana. **Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes**. New York: Public Administration, v. 85, Issue 2. Pages 259–568. 2007.

TEIXEIRA, Tatiana. **A influência dos think tanks no governo Bush e no início da era Obama.** II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas. São Paulo, 2009.

TEIXEIRA, Tatiana. **Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA.** Rio de Janeiro: Revan, 2007.

THE IRAQ STUDY GROUP. **The Iraq Study Group Report.** Washington: United States Institute of Peace, December 6, 2006.

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

URRUTIA, Oliveira. **The role of think tanks in the definition and application of defence policies and strategies.** Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, n. 2. 2013

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