

3

O Fim da Guerra Fria e a Nova Grande Estratégia da Política Externa Norte-Americana

3.1.

Ronald Reagan: o último presidente da Guerra Fria

Em 1947, o mais pessimista dos estrategistas norte-americanos certamente não apostaria que o confronto bipolar fosse durar tanto tempo. A superioridade norte-americana era incontestável em todos os aspectos. A segunda potência mundial, a União Soviética, poderia se dizer, estava a “anos luz” dos EUA em matéria de recursos de poder. Isso não era segredo para ninguém, nem mesmo para o idealizador da Doutrina da Contenção:

“Russia will remain economically a vulnerable, and in a certain sense an impotent, nation, capable of exporting its enthusiasms [...] unable to back up those articles of export by the real evidences of material power and prosperity [...] Russia, as opposed to the Western world in general, is still by far the weaker party” (Kennan, 1947, p. 123 e 126).

Os mesmos estrategistas e o próprio George Kennan provavelmente não estariam tão seguros no final dos anos 1970. Com efeito, a supremacia norte-americana foi decaindo ao longo desses trinta anos de Guerra Fria. O declínio econômico relativo de Washington, que já vinha sendo desafiado pelo crescimento dinâmico da Europa e do Japão desde os anos 1960, ficou patente na década de 1970.

Desde o início da Guerra Fria, o confronto bipolar nunca esteve mais equilibrado do que no fim da década de 1970. Pela primeira vez durante o conflito, a URSS havia atingido a paridade estratégica com os Estados Unidos.¹ Além disso, os soviéticos estavam expandindo sua área de influência para a periferia do sistema internacional. Países como Afeganistão, Angola,

¹ Além disso, segundo Hobsbawn (1999), a URSS havia atingido a paridade com os EUA em relação aos lançadores de mísseis em 1971, chegando a 25% de superioridade em 1976.

Moçambique e Camboja tornaram-se palco da contenda entre Washington e Moscou na década de 1970.² (Ryan, 2000).

Com efeito, entre 1968 e 1973, com o fim da “era de ouro” do crescimento capitalista, começou a crise da hegemonia norte-americana. Os Estados Unidos chegaram ao final dos anos 70 exatamente no mesmo ponto em que estavam no seu início: perdendo poder e espaço para os comunistas e mergulhados em uma onda generalizada de pessimismo e mal-estar nacional. Nas palavras de Fiori, “Naqueles anos [anos 70], os americanos apanharam em todos os planos e em todos os cenários mundiais.”(1997, p. 113).

Desse modo, mais do que em qualquer outro momento da Guerra Fria, os EUA precisavam conter os soviéticos e, assim, reverter os ganhos políticos e militares do rival comunista. Nesse sentido, quando Reagan assumiu a presidência, em 1981, os EUA estavam numa posição de recuo:

“By early 1981, when Ronald Reagan entered the White House the world had undergone change [...] Détente facilitated increased multipolarity in the world order. US hegemony was eroded as Europe and Japan gained a greater proportion of global wealth and greater independence in the conduct of their foreign policies.” (Ryan, 2000, p.162-164).

Ronald Reagan, por sua vez, cômico do declínio do país, fez da contenção do “império do mal” e do resgate da superioridade estratégica dos Estados Unidos o objetivo único de sua política externa.³ Para atingir este objetivo, Reagan assumiu a presidência dos Estados Unidos prometendo varrer a mancha de humilhação sentida pelos EUA nos anos 1970. Nas palavras de Cohen, Reagan “...offered himself as their leader at a time when their economy was a shambles,

² No plano econômico, além do declínio da participação americana na produção mundial e o crescente endividamento externo em função dos compromissos estratégicos externos e excesso de consumo, a economia norte-americana sofreu forte impacto com dois choques de petróleo na década de 70. Como afirma LaFeber: “Between 1966 and 1976 Americans had roller-coasted from heights to depths: from near victory in vietnam to embarrassing defeat; from a powerhouse economy to a thieflike inflation [...] from cheap gasoline to bending before demands of OPEC oil producers [...] in 1974-1975 [...] the United States sunk into its worst economic recessions since the 1930s.” (1997, p.279 e 282).

³ A administração Reagan reconhecia o declínio do país e comprometia-se a restaurar do poder militar e econômico, além do prestígio do país enquanto líder mundial: This large, unmatched investment provided the Soviets by the 1980s a position of strategic nuclear parity, quantitative conventional force superiority around the Eurasian rimland [...] [our goal is] to restore our nation’s military strength after a period of decline in which the Soviet Union overtook us in many critical categories of military power [...] to restore our nation’s economic strength [...] to restore the nation’s international prestige as a world leader.” (NSS, 1988, p. iv e 8).

when they were still heartsick from defeat in Vietnam and from the humiliation of the Iranian hostage crisis” (1993, p.219).

Assim, adotando um discurso “confrontacionista”, o presidente republicano reavivou a disputa bipolar.⁴ Os EUA trataram de recuperar a dimensão anti-soviética da política externa, inflamando a retórica ao máximo contra o modo de vida representado pela União Soviética e questionando a integridade e durabilidade do sistema soviético. Como salienta LaFeber (1997), a política externa do governo Reagan era simples e direta: “baseava-se única e exclusivamente na oposição à União Soviética”.

Com esse discurso, Reagan foi capaz de arregimentar o apoio da opinião pública americana em torno de sua política externa. Então, quando muitos pensavam que o confronto bipolar estava próximo do fim, o governo Reagan deu início ao período conhecido como “Segunda Guerra Fria.” Assim, entre 1981 e 1985, a Doutrina da Contenção fora alçada novamente ao centro da política externa norte-americana. Como sustenta Cohen: “Opposition to the Soviets was the central focus of all he [Reagan] knew or thought about foreign policy.” (1993, p. 220).

Nesse sentido, como o fantasma do Vietnã ainda rondava a América, a administração republicana optou pela contenção indireta dos soviéticos. Diferentemente do início da Guerra Fria, quando a contenção havia ocorrido nos principais teatros estratégicos, Europa e Ásia, mediante intervenções diretas dos EUA; no governo Reagan, os principais embates aconteceram no Terceiro Mundo. Destarte, Ronald Reagan forneceu ajuda a todos os países periféricos do sistema internacional que estivessem dispostos a combater os soviéticos. As diversificadas ações de Washington compreenderam desde o apoio financeiro ao grupo UNITA na Angola, até o fornecimento de armas aos *mujahedin* no Afeganistão.⁵ (Ryan, 2000).

⁴ Segundo Cohen: “Opposition to the Soviets was the central focus of all he [Reagan] knew or thought about foreign policy.” (1993, p. 220). Segundo Strobe Talbott: “..Ronald Reagan launched a global counteroffensive in the 1980s. By helping to arm virtually any group aiming to topple one of the Kremlin's clients, Reagan gave new force to the old U.S. strategy of "containing" Soviet expansionism.” (1989, p.12).

⁵ O governo Reagan deixou muito claro qual era o objetivo da política externa dos Estados Unidos: “..our overall strategy toward the Soviet Union remains to contain Soviet expansionism [...] These have been the national security objectives of successive U.S. administrations, though the manner of their implementation has varied.” (NSS, 1988, p. 26).

Ao mesmo tempo, Reagan pôs em prática o chamado “keynesianismo bélico”, elevando os gastos militares dos EUA de uma média de 292 bilhões de dólares - da administração Carter - para cerca de 386 bilhões de dólares ao longo de oito anos de governo.⁶ (Center for Defense Information, 2001-2002). Assim, se a “mão invisível” de Adam Smith dirigia a economia civil norte-americana, a economia militar era sustentada pela “generosa mão” do Estado. LaFeber confirma isso quando diz que nos primeiros cinco anos do governo Reagan “... his foreign policy largely turned out to be his military budget.” (1997, p.301).

Deste modo, ao mesmo tempo em que recuperou os fundamentos clássicos da Contenção, sinalizando o retorno dos Estados Unidos à arena mundial sem receios, Reagan foi capaz de levá-la a seu término. Apesar dos problemas internos, a situação norte-americana era bem melhor que a soviética. A combinação de gastos militares, superextensão no exterior e crise doméstica do regime (vácuo de liderança) sinalizava que as “sementes da destruição” de que falara Kennan haviam começado a se manifestar na URSS. (Kissinger, 1999).

Nesse sentido, com a ascensão de Mikhail Gorbachev ao poder em 1985, iniciou-se um processo de aproximação entre Washington e Moscou. No mesmo ano, o novo secretário-geral do PCURSS pôs em ação propostas de reforma política e econômica, a Glasnost e a Perestroika, que indicavam que a União Soviética estava assumindo uma nova postura no sistema internacional, demonstrando maior disposição de diálogo com os Estados Unidos.

Até o fim do governo Reagan, novas iniciativas foram tomadas pela União Soviética com vistas a relaxar as tensões entre ambas potências.⁷ Gorbachev estava realmente disposto a pôr fim aos quarenta anos de Guerra Fria. Reagan, por

⁶ Segundo LaFeber, a “cruzada” de Reagan contra a União Soviética levou os EUA a ter os chamados “déficits gêmeos” (orçamentário e comercial). O déficit orçamentário dos EUA ultrapassou de US\$ 1 trilhão de dólares. Os déficits comerciais, da mesma forma, bateram recordes chegando a cerca de US\$ 171 bilhões: “Just four years before, when Reagan had entered the White House, the United States had been the world’s proud leading creditor nation, but now it had suddenly, slid below Brazil and Mexico to become the world’s largest debtor.” (1997, p.314-15).

⁷ Em 1986, no encontro de cúpula em Reykyavik, Gorbachev sinalizou claramente seu desejo de encerrar as hostilidades, reproduzindo um relacionamento de cooperação e coexistência com os Estados Unidos. Em 1987, foi assinado o Acordo para a redução de mísseis de longo alcance entre URSS e Washington. Ainda em 1987, Gorbachev lançou o chamado “Novo Pensamento”, o qual afirmava que a URSS assumia a paz como valor supremo de suas relações internacionais, abandonando, portanto, seus objetivos de derrotar o capitalismo e expandir o socialismo. Em 1988, por fim, a URSS anunciou a redução unilateral das forças convencionais soviéticas, eliminando também os vínculos com o Terceiro Mundo, na forma de ajuda direta ou indireta. Essas medidas

sua vez, estava disposto a ouvir sua contraparte soviética, embora mantivesse o endurecimento.⁸ Para se ter uma idéia, os EUA só assinaram os Acordo para redução de mísseis em 1987 depois que Moscou cedeu ante o compromisso norte-americano de levar adiante seu projeto de defesa antimísseis, a Iniciativa de Defesa estratégica (IDE).

Também não poderia ser diferente, as tentativas de reaproximação e as concessões feitas aos Estados Unidos por Gorbachev não eram mais do que uma necessidade objetiva da União Soviética, respondendo à sua precária realidade.⁹ O fim da Guerra Fria desta vez era definitivo. Assim, ainda em 1988, a URSS iniciou a retirada de tropas do Afeganistão, prosseguindo em 1989 com o recolhimento dos exércitos da Alemanha oriental, da Tchecoslováquia e da Hungria. (Cohen, 1993).

Além disso, a maioria das aquisições soviéticas dos anos 70 havia revertido-se: a ocupação vietnamita do Camboja havia terminado, em 1990; as tropas cubanas retiraram-se de Angola, em 1991; ruiu o governo da Etiópia, apoiado pelos comunistas, também em 1991; em 1990, os sandinistas da Nicarágua foram levados a aceitar eleições livres; por fim, em 1989, os exércitos soviéticos haviam completado a retirada de suas tropas do Afeganistão.¹⁰

Sem o enfrentamento direto entre as superpotências, a Guerra Fria havia terminado. Um dos pólos do conflito não tinha mais capacidade para sustentar a competição com seu rival e manter a integridade do bloco. Mesmo enfraquecidos, os Estados Unidos venceram o confronto bipolar. As palavras de Cohen descrevem muito bem esse momento:

surtiram efeito. Em 1988, segundo pesquisas feitas, apenas 30% da população americana ainda via a URSS como inimigo. (Cohen, 1993).

⁸ “In the Soviet Union we hear talk of “new thinking” and of basic changes in Soviet policies at home and abroad [...] we work to find areas for further cooperation [...] but we have yet to see any slackening of the growth of Soviet military power, or abandonment of expansionist aspirations [...] While we are firmly committed to using arms reductions as one component of our policy for enhancing US and allied security, success in arms negotiations does not alter the need for modern, effective, survivable nuclear forces to provide deterrence, promote stability, and hedge against Soviet cheating or abrogation [...] we must not delude ourselves into believing that the Soviet threat has yet been fundamentally altered.” (NSS, 1988, p. v-26).

⁹ LaFeber aponta que, embora do ponto de vista econômico, os EUA tivessem perdido seu poder em relação à Europa e ao Japão, a situação econômica soviética era muito pior. O crescimento econômico anual da URSS, que já havia chegado a 5% nos primeiros anos do governo Brejnev, em 1979 esse crescimento ficou em torno de 0,8. (1997, p. 291-315).

¹⁰ A completa retirada das tropas soviéticas de suas ex-zonas de influência só foi completada no próximo governo de George W. Bush.

“The Cold War was surely over and United States, greatly weakened, staggering, but still on its feet, claimed victory [...] The United States of America was the only superpower to survive the Cold War. It had triumphed economically, ideologically, and politically [...] It was still number one.” (1993, p. 239, 244-5).

Posteriormente, a queda do muro de Berlim, em novembro de 1989, e o desmembramento da União Soviética, em Dezembro de 1991, confirmaram definitivamente o fim da Guerra Fria.¹¹ Nesse contexto, o fim do governo Reagan representava o fim da Doutrina da Contenção, uma vez que no final dos anos 80, assim como previra Kennan, o inimigo soviético definhava e caminhava para o seu desmembramento. O presidente Reagan, que havia levado a Doutrina da Contenção ao seu extremo, também foi o último presidente dos Estados Unidos a utilizar essa estratégia para orientar a política externa do país. As palavras de Kissinger descrevem com precisão o que a Contenção representou para a política externa norte-americana durante os quarenta anos de Guerra Fria:

“O fim da Guerra Fria, almejado pela política americana durante oito governos, de ambos os partidos políticos, aconteceu de maneira muito parecida com o que George Kennan previu, em 1947 [...] que a União Soviética [...] passaria da noite para o dia, de uma das mais fortes para uma das mais fracas e lamentáveis sociedades nacionais [...] a direção geral da política americana foi notavelmente perspicaz, e permaneceu coerente, ao longo de mudanças de governo e de um leque incrivelmente variado de personalidades..” (Kissinger, 1999, 878-9).

Nesse sentido, se fosse para explicar o que o governo Reagan representou em termos de política externa através de uma metáfora, poder-se-ia dizer que sua política externa simbolizou mais um pôr do sol brilhante do que a alvorada de uma nova era. O próximo governo norte-americano já não teria uma ameaça ideológica e geopolítica única para enfrentar. A Doutrina da Contenção, portanto, não poderia ser mais o guia orientador da política externa norte-americana. Diante da complexidade do novo sistema internacional, os Estados Unidos necessitavam de um novo referencial.

¹¹ De acordo com LaFeber (1997), 21 milhões de pessoas morreram em guerras relacionadas à Guerra Fria entre 1945 e 1990.

3.2.

O Fim da Doutrina da Contenção e suas Implicações

3.2.1.

O Colapso Soviético e o Fim do 'Ocidente'

Como foi dito, a Contenção afigurou-se como estratégia orientadora da política externa dos Estados Unidos ao longo da Guerra Fria. Conter a União Soviética tornou-se o objetivo precípua da diplomacia de Washington durante o confronto bipolar. Tal tarefa, por sua vez, dificilmente seria realizada sem a colaboração de outros Estados. Países aliados dos Estados Unidos, sobretudo na Europa e Ásia, foram fundamentais para que os norte-americanos pudessem derrotar o “inimigo” soviético.¹²

Com efeito, tanto o artigo de Kennan (1947) quanto o NSC-68 (1950) reconheciam que, embora os EUA fossem o único país capaz de deter a URSS, não poderiam contê-la sozinhos.¹³ O poderio militar norte-americano teria pouca serventia caso Washington não cooptasse os países aliados - pelos mais diversos meios - a rechaçar a alternativa apresentada pela União Soviética. Nesse sentido,

¹² Segundo Spanier (1992), no governo de Ronald Reagan, o relacionamento transatlântico entrou em uma de suas fases menos produtivas, com a emergência de diversos contenciosos, sobretudo na esfera econômica. No entanto, em nenhum momento, os desentendimentos chegaram a um ponto crítico capaz de pôr a aliança ocidental em jogo. Os EUA sabiam mais do que ninguém, a importância de países aliados para conter a URSS: “An additional premise of American defense policy is that the United States does not seek to deal with the threat from the Soviet Union unaided. A system of vigorous alliances is essential to deterrence [...] Thus, an abiding commitment to strong alliances has been a consistent and vital component of American strategy since the Second World War. Even if we could afford, economically and militarily, to chart our National Security Strategy without allies – which we cannot – we would not want to do so.” (NSS, 1988, p.2 e 18). Um exemplo emblemático de que a Guerra Fria impedia rompantes unilaterais de Washington ocorreu na crise da Polônia em 1981. Os EUA haviam imposto sanções econômicas à Varsóvia e a Moscou após o exército polonês haver reprimido o sindicato Solidariedade e tomado o poder. Sem receber apoio dos aliados europeus na aplicação dessas sanções, Reagan obrigou as sucursais das multinacionais americanas no velho continente a pararem de fornecer equipamentos essenciais para a construção de um gasoduto, que transportaria gás da URSS para a Europa. A decisão unilateral dos EUA causou grande indignação e resistência por parte Europa Ocidental. Assim, diante dos protestos, os Estados Unidos se viram forçados a recuar da decisão. Os aliados europeus eram importantes demais na contenção à URSS, por isso, os EUA não podiam agir como bem entendessem, sem antes levar em consideração os interesses desses países. (Cohen, 1993).

¹³ Segundo “Sources”, “It would be an exaggeration to say that American behavior unassisted and alone could exercise a power of life and death [...] and bring about the early fall of Soviet power in Rússia.” (Kennan, 1947, p.127). O NSC-68 asseverava que “...the United States must provide to its allies on a continuing basis as large amounts of military assistance as possible. [...] the capabilities of our allies are, in an important sense, a function of our own.” (NSC-68, 1950, p. 19 e 26).

uma política externa multilateral foi condição *sine qua non* para o sucesso da Doutrina da Contenção.

A necessidade de haver coesão entre os países do ocidente fazia com que as divergências entre esses países fossem sempre “administradas”. Mesmo que países como a França tenham sempre se oposto à liderança dos Estados Unidos, principalmente no que se refere à OTAN, as considerações estratégicas maiores da Guerra Fria conseguiam manter a aliança coesa. (Spanier, 1992)

Por isso, atitudes intransigentes como as de Charles de Gaulle e a audaciosa Ostpolitik de Willy Brandt eram toleradas pelos EUA. Os norte-americanos sabiam que, sem a unidade dos países ocidentais, não era possível implementar a estratégia da Contenção e, conseqüentemente, vencer a Guerra Fria. Isso, por sua vez, também continha eventuais ímpetus unilaterais por parte dos EUA. (Kagan, 2003).

Nesse contexto, Washington soube explorar muito bem a situação bipolar mundial, na medida em que enfatizava o “permanente perigo” representado pela URSS. Assim, o sentimento de medo que essa retórica produzia, não só mantinha a coesão entre Washington e os países aliados, como também legitimava o expansionismo e a hegemonia norte-americana na periferia do campo ocidental. De acordo com o professor Guimarães, a Doutrina da Contenção não foi “eficaz apenas porque inspirou práticas antagônicas que resultaram vitoriosas na Guerra Fria, mas também porque produziu uma alteridade hostil que configurou a identidade americana como liderança global necessária.” (2000, p.11).

Destarte, os países aliados de Washington, embora longe de satisfeitos com a hegemonia dos EUA, estavam dispostos a ajudar na estratégia da Contenção, pois ainda a viam como a melhor opção. Enquanto a URSS continuasse a existir, os aliados não se importavam em pagar este preço à Casa Branca.¹⁴ A proteção fornecida pelos Estados Unidos contra o poderio militar de um sistema político antipático era a opção preferível dos países aliados. Estes, tinham tão pouca

¹⁴ Um exemplo emblemático de como as potências aliadas aceitavam a “proteção” norte-americana foi a instalação de mísseis na Europa pelo governo Reagan. Embora tenha havido muitos protestos, o discurso inflamado de Reagan alertando sobre o “perigo soviético” fez com os governos europeus conseguissem convencer a população. Na Alemanha, cerca de 53% da população apoiou a instalação dos mísseis *Pershings*, segundo a pesquisa realizada pela revista *Der Spiegel*. Até mesmo na França gaullista, a maioria da população apoiara as políticas empreendidas por Reagan. (Zakaria, 2003).

disposição para confiar na União Soviética quanto os Estados Unidos. (Hobsbawn, 1999).

O tratamento dispensado aos países periféricos sob a esfera de influência norte-americana, por sua vez, não era o mesmo concedido às potências aliadas. Neste caso, divergências não eram “administradas”. Na verdade, nem sequer eram permitidas. Como visto no capítulo anterior, os governos da periferia, que não seguissem as diretrizes estipuladas por Washington no âmbito da Guerra Fria, sofriam intervenções dos EUA - diretas ou indiretas. A verdade é que, enquanto as potências aliadas “aceitavam” a hegemonia norte-americana, aos países periféricos, esta lhes era imposta.

De todo modo, não resta dúvida de que o comunismo soviético foi derrotado não só por causa do extraordinário poderio militar norte-americano, mas também porque apesar das grandes diferenças entre as potências aliadas e os EUA, nenhum dos lados perdeu a visão de seu objetivo comum. Assim, se era senso comum o fato de que os Estados Unidos não teriam obtido sucesso na contenção dos soviéticos caso não tivessem posto em prática uma estratégia de segurança multilateral, que incluísse os interesses das potências aliadas, não era nenhuma surpresa que, no pós-Guerra Fria, a coesão entre norte-americanos e europeus dificilmente permaneceria a mesma. O próprio governo norte-americano estava ciente disso: “..differences among allies are likely to become more evident as the traditional concern for security that first brought them together diminishes in intensity.” (NSS, 1991, p. 1).

Com efeito, as mudanças na configuração da ordem e o desaparecimento da estrutura bipolar produziram um cenário em que deixaram de existir as pressões por alinhamentos ideológicos que até então definiam as relações internacionais e as políticas externas dos Estados. Esse “descongelamento” teve impacto ainda mais profundo sobre as relações transatlânticas do que comumente se percebe, pois o inimigo soviético e a conseqüente necessidade de agir em conjunto para a defesa em comum desapareceram após 1989:

“ Never mind that the disparity of power between the United States and Europe was just as great at the end of World War II. The limitations of technology and the delicate balancing act of Cold War deterrence, of forward-based missiles and troops directed against the Soviet bloc, required real cooperation [...] After the Cold War, George H.W. Bush and Clinton made a good show of pretending

nothing had changed. But in fact everything had. In a broad strategic sense there was no concert any more; there was only a one-man band [...] Few Europeans have appreciated the extent to which, when the Cold War ended, their relevance to Washington ended too.” (Kagan, 2003, p. 12)

Realmente, com o colapso soviético e, por consequência, o fim da divisão entre Leste/Oeste, não se podia mais falar de um “Ocidente”. Este existiu enquanto havia um “outro” que lhe conferia uma identidade. Desse modo, terminada a Guerra Fria, a grandiosa estratégia comum a ambos os lados do Atlântico - de preservar e fortalecer a coesão e a unidade do que se chamava “Ocidente” - com vistas a conter os soviéticos não servia mais aos interesses dos norte-americanos e, tampouco, dos europeus.

Com a *débâcle* da União Soviética, os países aliados não precisavam mais da “proteção” dos EUA. O “império a convite” não se fazia mais necessário. Os Estados Unidos, por seu turno, não precisavam mais empreender uma política externa multilateral, que levassem em consideração os interesses dos países aliados. As discordâncias entre Estados Unidos e países aliados deixaram de ser apenas táticas, e passaram a ser filosóficas:

“Given the recession of the Soviet threat, it is not unlikely that the interdependence of the future will be marked less by consensus and more by conflict, for the essential compact that held for roughly four decades between the protector and the protected will no longer hold. Whereas in the past significant [...] differences arising between the United States and its major allies were unavoidably conditioned in the last resort by the security protection this country extended, this will no longer be true.” (Tucker, 1990, p. 106)

O fim da contenda bipolar, ademais, expandiu o raio de ação da política externa norte-americana. No pós-Guerra Fria, a interferência dos Estados Unidos sobre os assuntos internos do “ocidente periférico” ampliar-se-ia para toda a periferia do sistema internacional.

3.2.2. À Procura de Novos Monstros para Destruir

A Guerra Fria teve efeitos profundos sobre o desenvolvimento das relações internacionais, afetando o destino de seus principais contendores e atores secundários. O enfrentamento entre os EUA e a URSS foi sistêmico, dominando e definindo a política internacional por mais de quatro décadas. Nesse contexto

bipolar, os Estados Unidos viram na Doutrina da Contenção, o melhor referencial para orientar sua política externa. Essa estratégia não só cumpriu seu papel ao derrotar a União Soviética, mas também serviu aos interesses norte-americanos ao longo do conflito.

As diferentes “matizes” assumidas pela Contenção ao longo dos 40 anos de Guerra Fria não alterou o consenso que havia se configurado em torno da estratégia. Assim, apesar dos percalços ao longo do caminho, a Contenção mostrou-se bem-sucedida, resultando no colapso soviético. Os processos de reformas internas na União Soviética, levados a cabo por Gorbachev, a queda do Muro de Berlim (1989), a intensificação da liberalização na Europa Central e do Leste e o fim da União Soviética (1991) marcaram o fim dessa época.

Consoante Schlesinger (1992/3), o mundo da Guerra Fria foi de uma “elegante simplicidade”, pois todos os perigos, problemas e alianças permaneciam claros e sem alterações. As escolhas eram simples e limitadas: alinhamento a oeste, alinhamento a leste ou não-alinhamento. Mesmo os conflitos menores, periféricos aos grandes poderes e motivados por razões alheias à guerra comunismo/capitalismo, eram transportados para a lógica da Guerra Fria:

“...the Cold War was unique. There was a clear and present danger – an unequivocal threat that sustained the attention and support of the American people [...] Now, however, that dominant threat has been removed. Numerous and ever-changing trouble spots call more for the public’s attention. Our permanent interests are less clearly defined a more difficult to discern.” (Schlesinger, 1992/3, p.8).

O momento de triunfo sentido pelo *establishment* da comunidade estratégica norte-americana - pelo abandono do socialismo e a adesão quase que incondicional ao regime econômico e político ocidental pelos países do Leste Europeu - foi expresso pelas idéias de Francis Fukuyama. Segundo este, a história, compreendida como a competição ideológica e concreta entre modelos alternativos de sociedade, teria chegado ao fim em 1989, visto que a queda do comunismo representava a inexistência de sérias alternativas sistêmicas institucionais à democracia liberal e ao capitalismo de mercado. (Fukuyama, 1992).

Diferentemente do período bipolar, que, apesar de todas as promessas de destruição do “império do mal”, os EUA respeitavam as áreas de influência

soviéticas; no pós-Guerra Fria, a única superpotência mundial não teria mais sua margem de manobra limitada.¹⁵ Com o colapso soviético, a “zona de influência” norte-americana estender-se-ia a todo o globo:

“ The Soviet empire is gone, and with it our primary security imperative of the past half century – to contain communist expansion while preventing a nuclear holocaust [...] The United States has a remarkable opportunity to help shape a world conducive to American interests...” (Christopher, 1995, p.6).

Com efeito, em sua grande obra, *Diplomacia*, Kissinger sustentou que, ao final da Guerra Fria, os Estados Unidos destacavam-se por sua posição absoluta nas relações internacionais e que, pela terceira vez no século XX, a superpotência tinha a intenção de construir uma nova ordem mundial de acordo com seus valores. Todavia, diferentemente de Wilson, que fora contido pelo isolacionismo do Congresso norte-americano, e Truman, que encontrara pela frente o expansionismo soviético; “no mundo pós-Guerra Fria, os Estados Unidos são a única superpotência restante, com capacidade de intervir em qualquer ponto do globo.” (1999, p. 882).

No entanto, apesar do sentimento de “triumfalismo” dos estrategistas norte-americanos, começavam a surgir indagações acerca dos rumos da política externa norte-americana no pós-Guerra Fria, uma vez que, como afirmara Joseph Nye, entre 1989 e 1991 “The world has changed more rapidly in the past two years than at any time since 1945.” (1992, p. 83).

Realmente, no mundo do pós-Guerra Fria, Washington teria que se adaptar às transformações pelas quais o mundo passava e, conseqüentemente, modificar sua forma de inserção no cenário internacional. A Doutrina da Contenção não poderia mais orientar as ações norte-americanas na seara internacional, uma vez que a razão de sua formulação havia deixado de existir: não havia mais uma superpotência rival. Como salienta Guimarães: “...a ‘contenção’, por enormes e complexos que fossem os esforços envolvidos, implicava um contexto político simples, a simplicidade do inimigo visível: a União Soviética..”(2000, p.10)

¹⁵ Segundo LaFeber (1997), a despeito do discurso exaltado contra os soviéticos e dos fortes investimentos realizados no campo militar, vale lembrar que, a “agressividade” da política externa norte-americana restringia-se à retórica. Ações ofensivas empreendidas por Reagan, por exemplo, eram realizadas em áreas cuja situação ainda não estava definida, ou dentro da esfera de influência americana. Em nenhum momento, Washington contestou a zona de influência soviética: “Reagan’s rhetoric was more aggressive than his long-term policies.”(1997, p. 321).

Conseqüentemente, a manutenção do padrão de engajamento da Guerra Fria, baseado no equilíbrio de poder entre as superpotências, não era mais viável.¹⁶ Da mesma forma, com a queda de um dos pólos de poder, a lógica da dissuasão nuclear perdeu sua centralidade na política externa dos EUA. Pois, o seu principal objetivo, manter a paz entre as superpotências por meio do equilíbrio nuclear, havia perdido a *raison d'être*. Logo, o caráter defensivo da deterrence nuclear, posto em prática desde 1949, tinha deixado de ser o principal instrumento de manutenção da paz no pós-Guerra Fria. (Clark e Clad, 1995).

Assim, com o fim da ameaça soviética à segurança norte-americana, a Contenção também deixava de atender os interesses dos EUA. O critério Leste-Oeste não servia mais para justificar intervenções, devendo-se estabelecer novos guias de ação. A ausência de um inimigo claro não permitia mais aos EUA realizarem determinadas ações assentadas em justificativas de combate ao comunismo soviético. (Brzezinski, 1992)

Logo, a conveniência de se justificar intervenções militares - tanto para o público interno como para a comunidade internacional - em nome da “contenção ao comunismo” teria de ser substituída por outra doutrina que atendesse aos interesses norte-americanos no contexto do pós-Guerra Fria. Como ironizam Layne e Shwarz “..while it is doubtful that the United States will miss the Cold War per se, the Soviet Union will, in a perverse sense, be greatly missed by America’s foreign policy establishment.” (1993, p. 20).

De fato, a princípio, aparentando não compreender direito as complexidades da ordem pós-Guerra Fria e, ao mesmo tempo, relutando em abandonar uma estratégia que lhes serviu tão bem os interesses, a comunidade estratégica estadunidense ainda tentava encontrar um “inimigo” que pudesse substituir o comunismo soviético. Como salienta Guimarães, a “ameaça” da URSS legitimava os interesses e a liderança mundial dos EUA: “Não admira, portanto, que as reações iniciais da ‘comunidade estratégica’ americana envolvessem uma espécie de busca especular do inimigo perdido...” (2000, p. 11).

¹⁶ Assim, apesar de os EUA terem mantido a chamada “dupla contenção” em relação ao Irã e ao Iraque ao longo dos anos 90, diferentemente das necessidades da Guerra Fria, a Contenção tornou-se secundária em relação aos aspectos construtivos da nova política externa norte-americana. (Guimarães, 2000).

Nesse sentido, no início da década de 90, delineavam-se no horizonte vultos de eventuais candidatos a adversário pleno da superpotência. Os Estados Unidos pareciam buscar “novos monstros para destruir”. Logo, não foram poucas as análises que visavam a fornecer uma “nova missão à política externa” contra um inimigo ou uma ameaça real, pretendendo, portanto, funcionar como um novo “Sources”. Como afirma Posen e Ross: “...the end of the Cold War left a lot of foreign policy and security specialists without much to do; they will find new dragons to slay.”(1996, p.49).

Contudo, por ora, no que diz respeito a Estados, os possíveis “rivais” não reuniam condições para substituir o inimigo soviético. A Rússia atravessava grave crise socioeconômica e havia-se tornado fortemente dependente financeiramente dos países ocidentais e, principalmente, dos Estados Unidos. À Europa ainda faltava coesão política e, em especial, poderio militar. Assim como nos anos 80 o Japão era visto como o principal contendor dos EUA, a China também já começava a aparecer como futura rival. Todavia, ainda não reunia condições suficientes para tanto.

Nesse contexto, como os EUA poderiam justificar sua Realpolitik num mundo sem inimigos? Como obter o apoio da opinião pública para sustentar os gastos militares? Como preservar a aceitação de sua liderança mundial? Estrategistas norte-americanos foram obrigados a elevar sua criatividade para encontrar “novos inimigos” para a América. Entre esses, surgiram idéias como a de Samuel Huntington (1993), que ante a falta de um potencial contendor representado por um Estado-nação, “encontrou” inimigos em outras civilizações.¹⁷

Na visão de Huntington, com o fim da contenda bipolar, os conflitos de política internacional dar-se-iam entre diferentes civilizações.¹⁸ Essas civilizações,

¹⁷ Como indica Freedman: The absence of a great power conflict to worry about produced evidence of disorientation. Attempts to conjure up replacements for the lost Soviet threat – out of a reconstituted Russia, revanchist Germany, revivalist Japan, rampant China [...] were often greeted with derision, as were attempts to recast international conflict in terms of a clash of great civilizations rather than great powers.” (Freedman, 1998, p. 52).

¹⁸ Huntington divide o mundo entre oito civilizações: Ocidental, Confuciana, Japonesa, Islâmica, Hindu, Eslavica-Ortodoxa, Latino-americana e Africana. Curiosamente, nessa luta entre “o ocidente e o resto do mundo” Huntington apontava a civilização islâmica e confuciana como sendo aquelas que, no futuro próximo, entrariam em conflito com o ocidente. Não foi por acaso que o autor apontou as duas religiões cujos países, o Iraque e a China, têm sido apontados como possíveis ameaças à segurança de Washington.

juntamente com suas motivações culturais, religiosas, étnicas, combinadas com questões territoriais e nacionalismos, acarretariam disputas na arena internacional, provocando crises e instabilidades. Desse modo, embora dominante, a civilização ocidental – composta pelos Estados Unidos e a Europa Ocidental – passaria a ser contestada pelas outras civilizações:

“ During the Cold War [...] conflict became embodied in the struggle between the superpowers [...] With the end of the Cold War, international politics moves out of its Western phase, and its center-piece becomes the interaction between the West and non-Western civilizations.” (Huntington, 1993, P. 22).

Até mesmo autores como John Lewis Gaddis (1991), que acertadamente salientou a “difusão” das ameaças no pós-Guerra Fria, não escapou à concepção binária de mundo. Com efeito, sem conseguir escapar de uma visão de mundo bipolar, Gaddis apontou os processos em curso no início da década de 1990 que eventualmente poderiam se tornar possíveis ameaças à segurança norte-americana no novo contexto internacional.

Observando os fenômenos que ficaram mais patentes no sistema pós-bipolaridade, Gaddis afirmava que o mundo seria dividido entre forças de integração e forças de fragmentação. Assim, a dicotomia representada por democracia e totalitarismo do período da Guerra Fria seria substituída por outra forma de oposição, também binária, entre forças de integração e forças de fragmentação.

Em relação à primeira, Gaddis descreve o processo que estava se acentuando o início dos anos 90, que eram as forças centrípetas das comunicações, da economia global, da segurança coletiva - como na Guerra do Golfo - e da paz. A essa tendência contrapunham-se forças centrífugas, como o nacionalismo, o protecionismo econômico, as tensões étnicas e raciais.

Gaddis conclui seu pensamento afirmando que o fim da Guerra Fria significava menos o fim das ameaças, do que sua difusão: “ The architects of containment, when they confronted the struggle between democracy and totalitarianism in 1947, knew which side they were on; the post-Cold War geopolitical cartography, however, provides no comparable clarity.” (1991, p. 113).

Nesse sentido, crises que antes ocorriam em países distantes e não afetavam

os interesses e a segurança dos países centrais, ganharam importância nos anos 90. A crescente “proximidade” entre os países, fruto da maior facilidade de locomoção e de comunicação passou a ser vista com um perigo à segurança norte-americana, visto que esses fenômenos tornavam as fronteiras do país mais permeáveis. Como relata Powell “..the US-Soviet standoff imposed a sort of bipolar lock on the world and, in many ways, held the world together. The lock has been removed. Now tectonic plates shift beneath us, causing instability in a dozen different places.” (Powell, 1992, p. 41).

Semelhante a Gaddis, Joseph Nye (1992), vê as ameaças segundo uma visão binária e as divide entre o que ele chama de forças nacionais e de forças transnacionais. Segundo o autor, ao mesmo tempo em que movimentos nacionalistas ganhariam força e gerariam conflitos nos anos 90, as forças transnacionais também se intensificariam, a saber: o tráfico de drogas, o crimes internacionais, a proliferação de armas de destruição em massa,¹⁹ o terrorismo, os fluxos de refugiados, proliferação de doenças (Aids, Ebola), as explosões demográficas, as ameaças ao meio ambiente etc.

Destarte, Nye também vê na fragmentação das ameaças, o maior perigo à segurança dos Estados Unidos no mundo do pós-Guerra Fria. Tendo em vista a crescente interdependência mundial, Nye sustenta que qualquer desordem no sistema internacional poderia representar perigo à segurança dos EUA, uma vez que as fronteiras dos Estados tornaram-se bastante “porosas”, dificultando a identificação dessa ameaças: “A nuclear weapon sold or stolen from a former Soviet republic could be brought into the United States in the hold of a freighter or the cargo bay of a commercial airliner.” (1992, p. 94).

Na realidade, as interpretações supracitadas revelam a preocupação que acadêmicos norte-americanos tinham em encontrar um novo referencial à política externa norte-americana. O fim do contexto bipolar e o surgimento da nova ordem ainda não havia sido muito bem compreendida. Ainda presos à arquitetura mental prévia, a comunidade estratégica estadunidense ainda tentava encontrar um

¹⁹ Também chamadas de armas não convencionais, são divididas em: armas nucleares, químicas e biológicas. É importante ressaltar que o termo “armas de destruição em massa” já estava presente no NSC-68. No entanto, enquanto hoje este termo refere-se às armas nucleares, químicas e biológicas, em 1950, o mesmo termo refere-se somente às armas nucleares e à bomba de hidrogênio. Isso está claro no documento. Assim, pode-se afirmar que houve uma alteração

“inimigo” que pudesse substituir o comunismo soviético: “The end of Cold War has been so desorienting because it ended the containment order - 40 years of policies and bureaucratic missions and an entire intellectual orientation.” (Ikenberry, 1996).

Com efeito, as mudanças no contexto internacional tinham implicações diretas para os Estados Unidos, na medida em que, finda a bipolaridade, fazia-se necessário formular uma nova estratégia para orientar a política externa norte-americana. Todavia, as mudanças em curso ainda não estavam claras. Muitos analistas como Sean Lynn Jones (2001), chegaram a afirmar que o maior desafio dos EUA no pós-Guerra Fria seria forjar uma nova grande estratégia à política externa norte-americana na ausência de uma ameaça ou inimigo claro à segurança do país.

No mundo pós-bipolaridade, a superpotência precisava de uma nova grande estratégia que pudesse guiá-la numa condição estrutural inteiramente nova, para a qual não existiam mapas conceituais empiricamente enraizados. Contudo, apesar das mudanças em curso, os Estados Unidos não estavam tão perdidos como muitos alardeavam. Afinal de contas, a ordem do pós-Guerra Fria refletia a vitória do seu modelo de mundo.²⁰ Como salienta Ikenberry:

“The end of the Cold War was less the end of a world order than the collapse of the communist world into an expanding Western order [...] America is not adrift in uncharted seas. It is at the center of a world of its own making.” (Ikenberry, 1996, p. 614).

3.3.

Procurando uma Nova Grande Estratégia para o Século XXI

O colapso da União Soviética e o fim da Doutrina da Contenção enquanto referencial da diplomacia estadunidense não significava que os Estados Unidos poderiam abdicar de uma nova grande estratégia para orientar sua política externa no pós-Guerra Fria. O fim da Guerra Fria havia deixado os Estados Unidos sem rivais, mas não sem inimigos.

proposital no significado da definição “armas de destruição em massa”. Isso, obviamente, aumenta o número de países que possam estar suscetíveis a eventuais ataques preventivos de Washington.

²⁰ Segundo Wohlforth: “...the United States inherits from the Cold War a global military structure that deeply penetrates many allied and friendly states, and encompasses a massive and complex physical presence around the world.” (1999, p. 5-41).

Não obstante o fato de que não havia ameaças representadas por uma grande potência ou uma coalizão de potências, o sistema internacional pós-89 havia sofrido mutações e se tornado mais complexo, e os Estados Unidos necessitavam compreender essas transformações para formularem uma estratégia substituta à Contenção. As mudanças na configuração da ordem e o desaparecimento da estrutura bipolar produziram um cenário em que ameaças, antes consideradas menos importantes à segurança norte-americana, ganharam relevância.

Assim como fora anteriormente ressaltado por Gaddis e Nye, nos anos 90, em vez do surgimento de um “grande inimigo”, como o fora a União Soviética, há uma fragmentação de ameaças. Esta difusão de ameaças, que ficaram mais patentes no início da década de 90, representava a concretização e a ascensão de tendências de transformação presentes desde os anos 70, mas que haviam ficado subordinadas às dimensões de segurança da Guerra fria.

Dessa forma, temas como a aceleração da transnacionalização e a crescente interdependência entre os países promoveram alterações na agenda de segurança internacional. Assim, desde os anos 80, uma vasta literatura vem redefinindo o conceito de segurança, que passa a ser tratado de forma menos objetivista. A lógica da estratégia de dissuasão nuclear vai perdendo seu lugar central nas questões relativas à segurança. Por outro lado, há um debate em curso sobre o escopo do conceito de segurança, que passa a ser incorporado à bibliografia e à prática política como um conceito mais abrangente. (Baldwin, 1997).

De fato, com o fim da bipolaridade, as chamadas “ameaças transnacionais” adquirem maior atenção da comunidade estratégica norte-americana, sobretudo, a combinação de terroristas com armas de destruição em massa. A crescente interdependência e o intenso avanço tecnológico observados nos anos 90 facilitaram o acesso dessas armas a terroristas, os quais passaram a figurar entre as principais ameaças à segurança dos EUA no pós-Guerra Fria.

Para completar o trio, juntamente aos terroristas e as armas de destruição em massa, outra importante ameaça passou a ser aquela representada pelos países que os Estados Unidos chamam de “*Rogue States*” – denominados em português de “Estado fora da lei”, “Estados bandidos” ou “Estados párias”. Esses países são classificados pelos EUA como sendo aqueles que apresentam regimes autoritários

agressivos, desrespeitosos do direito internacional, que auxiliam terroristas e aspiram à posse de armas de destruição em massa. Nessa lista, geralmente estão incluídos o Iraque, o Irã e a Coreia do Norte, estendendo-se ocasionalmente a Cuba e à Líbia. (Lake, 1994).

A preocupação em relação às “ameaças” supracitadas não se restringe somente à academia, sendo compartilhada plenamente pelo governo norte-americano no pós-Guerra Fria:

“ High on our agenda [...] are the global challenges posed by illegal drugs, terrorism and degradation of the environment [...] curbing the proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles [...] prevent transfer of militarily critical technologies and resources to hostile countries or groups..” (NSS, 1991, p. 3,10,13)

Cônsua, portanto, das mudanças do sistema internacional, a superpotência iniciava a procura de uma nova grande estratégia que pudesse substituir a Doutrina da Contenção, dado que o “mundo livre” já havia atingido seu objetivo, qual seja, o de conter e derrotar o “império do mal.” Washington buscava forjar um novo consenso em torno de novos princípios que pudessem guiar a política externa norte-americana no pós-Guerra Fria.

Então, a formulação de um novo referencial para a diplomacia dos Estados Unidos iniciou-se entre os anos de 1989 e 1991, quando, pela última vez, a bandeira soviética foi hasteada no Kremlin. Ao longo dos anos 90, diversos intelectuais e políticos americanos debateram sobre o rumo da política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. As discussões giravam em torno da seguinte questão: finda a Contenção, qual seria a grande estratégia da política externa dos EUA no pós-Guerra Fria ?

Prontamente, internacionalistas e isolacionistas americanos iniciaram um tempestuoso debate acadêmico em torno do papel futuro do país no mundo.²¹ Mobilizando adeptos à esquerda e à direita, os (neo)isolacionistas seguiam a tradição de George Washington e de John Quincy Adams²² no sentido de o país evitar “alianças permanentes” que o arrastariam para guerras indesejáveis.

²¹ Sobre estes debates, ver Vasco Rato. O Transatlantismo em mudança: A NATO, a América e a Europa. *Análise Social*, Vol. 30. no 133, 1995.

²² John Quincy Adams, que foi secretário de Estado do Presidente James Monroe (1817-22) e o sexto presidente americano (1825-29), defendia a não intervenção dos EUA em conflitos internacionais. Adams tornou-se famoso pela frase: “America goes not abroad in search of monsters to destroy.” Mais informações, ver em Kennan, F. G. *On American Principles*. *Foreign Affairs*. March/April, 1995, p. 116-126.

Seguramente a menos popular entre as estratégias aventadas no pós-bipolaridade, os neo-isolacionistas afirmavam que o único objetivo vital dos EUA no pós-Guerra Fria era a defesa da segurança, liberdade e interesses dos norte-americanos. Os EUA não deveriam se envolver em conflitos que não o ameaçassem diretamente, logo, organizações como a OTAN não tinha mais propósito, devendo ser desfeita.

Os defensores desta estratégia asseveravam, ademais, que, devido à conhecida disparidade de poder dos EUA em relação a outros países, a soberania e a integridade territorial do país seriam invulneráveis, visto que nenhum ator racional teria coragem de atacar a “América”. Por fim, os neo-isolacionistas asseguravam que o terrorismo não afetaria o país, na medida em que os EUA mantivessem-se fora de conflitos externos. (Gholz, 1997; Nordlinger, 1995; Tonelson, 1993).

Contudo, no pós-Guerra Fria, para os internacionalistas, o isolacionismo era simplesmente impraticável, a menos que os EUA estivessem dispostos a resignar-se perante a desordem resultante da sua retração da cena internacional. Por isso, a preservação da ordem internacional tornava o internacionalismo da potência hegemônica mais (não menos) indispensável.

Nesse sentido, o debate mais relevante em relação à grande estratégia da política externa dos EUA no pós-Guerra Fria se deu entre os internacionalistas. Entre as alternativas aventadas, a estratégia da Segurança Cooperativa foi a única que não tinha por origem a concepção realista das relações internacionais. Sua ferramenta analítica é o liberalismo e a noção de que a paz é indivisível. A paz mundial, portanto, seria de enorme interesse dos EUA.

De acordo com essa estratégia, para cuidar dos problemas internacionais e coordenar ações contra Estados agressores, as ações dos Estados Unidos deviam ser coletivas e multinacionais, por meio de instituições internacionais – principalmente a ONU, mas também através de instituições regionais como a OTAN.

A cooperação internacional teria se tornado mais favorável porque, no pós-Guerra Fria, as grandes potências são democráticas ou estão em transição para a democracia. A crescente interdependência do mundo, ademais, teria tornado a cooperação entre estados mais necessária. Problemas que ocorrem em

determinada área tendem à expansão. Por isso, a segurança dos EUA e de seus aliados pode ser afetada em áreas distantes por um enorme conjunto de problemas, o que requer, por sua vez, a cooperação entre os países para lidar com esses problemas – tais como intervenções por motivos humanitários, operações de paz no contexto de guerras civis etc. (Nolan, 2001; Kupchan, 1991).

Por sua vez, pensadores vinculados às tradições realistas e preocupados com o risco de uma “sobreextensão imperial”, os defensores da estratégia do Engajamento Seletivo geralmente partiam da premissa que a ordem do pós-Guerra Fria caminhava para a multipolaridade.

Assim, expressando sentimento de decadência em 1991, Brzezinski (1991) afirmava que, a despeito de os EUA serem a única superpotência mundial, as condições do sistema internacional eram muito complexas e os problemas internos dos EUA muito complicados para que o país pudesse sustentar sua *Pax* global. Portanto, EUA deveriam atuar seletivamente no mundo. Na realidade, a formulação dessa estratégia refletia muito a situação econômica débil dos EUA à época:

“ In the 1990s [...] our national security strategy is likely to be very different as the cold war abates, our global political leadership role evolves from one of dominance to that of senior partner, and our economy is stressed by actions to reduce the budget and trade deficits.” (Perry, 1989, p. 72).

Assim, no imediato pós-Guerra Fria, começaram a disseminar-se previsões pessimistas sobre o futuro dos EUA, comparando seu desempenho e apontando o seu fracasso em relação às demais nações industriais avançadas, sobretudo, Japão e Alemanha. Sintetizadas em trabalhos como o de Paul Kennedy (1991), *Ascensão e queda das grandes potências*, essa corrente “declinista” apontava o fim incondicional da hegemonia norte-americana e a sua eventual substituição por um equilíbrio de poder.

Nesse novo equilíbrio, os EUA manteriam uma certa medida de liderança, favorecida pelas suas conquistas do passado, mas dividiriam a administração e os recursos de poder do sistema internacional com outras potências, como a Alemanha, o Japão, a China e a União Soviética. (Kennedy, 1991 e 1993; Kissinger 1994; Tucker 1990; Art, 1998/99).

Nesse contexto, os estrategistas do Engajamento Seletivo afirmavam que o

objetivo precípua dos EUA era assegurar a paz entre as grandes potências, sobretudo na região da Eurásia – Europa e Leste Asiático. Conflitos regionais também assumiam importância na medida em que se revelavam competições de segurança entre as grandes potências. Logo, a região do Golfo Pérsico era central para a segurança estadunidense por conta da dependência das outras potências em relação ao petróleo da região. (Art, 1991; Brzezinski 1991; Kissinger, 1999 e 2001; Huntington, 1999; Maynes, 1993).

Esses objetivos seriam realizados mediante o tradicional equilíbrio de poder, e as alianças tradicionais seriam o instrumento mais apropriado para persegui-los – a principal seria a OTAN, embora não defendessem sua expansão. Além disso, sem uma ameaça clara, como aquela representada pela URSS, a opinião pública estadunidense não estaria disposta a arcar com os custos – financeiros e pessoais – que seriam exigidos caso o país resolvesse atuar como a “polícia global”.

E mesmo se a opinião pública norte-americana revelasse tal disposição, os EUA não possuíam recursos suficientes para manter a paz em qualquer parte ou para comportar-se como *gendarme* mundial. E, caso tentasse agir dessa maneira, fatalmente formar-se-ia uma coalizão de países para contrabalançar o poder norte-americano. (Art, 1991).

Os autores das estratégias supracitadas, todavia, constituíam minoria no âmbito acadêmico. Como já fora mencionado, essas estratégias partiam do pressuposto de que o mundo pós-Guerra Fria tornar-se-ia multipolar, o que não ocorreu. É preciso lembrar que os Estados Unidos haviam vencido a Guerra Fria e, embora enfraquecidos no início dos anos 1990, ainda eram, com toda a nitidez, “a única superpotência, militarmente hegemônica, economicamente capaz de enfrentar a competição com as outras economias industriais, promovendo sua versão de ordem pública como a única politicamente legítima, com influência cultural sem paralelo.” (Guimarães, 2000, p. 11).

Nesse sentido, tendo em vista o “mundo unipolar da América”, tem havido quase um consenso no âmbito do *establishment* acadêmico norte-americano de que a grande estratégia adotada por Washington para orientar a política externa dos EUA no pós-Guerra Fria é a Primazia.²³ Nesse contexto, existem os

²³ Nas palavras de um francês inconformado, contudo, essa grande estratégia norte-americana receberia outro nome: “A opção imperial é recente [...] É produto das circunstâncias: o

intelectuais que se posicionam contra esta estratégia e há aqueles que se posicionam a favor - que são maioria.

As divergências, todavia, giram em torno de aspectos relacionados à estratégia da Primazia. Porém, poucos questionam o fato de que esta tem sido o referencial adotado pelos EUA para orientar sua política externa. Ou seja, para realizar suas análises, a grande maioria dos estudiosos parte do pressuposto de que a Primazia é a grande estratégia da política externa dos EUA no pós-bipolaridade. (Mastanduno, 1997; Wohlforth, 1999; Zakaria, 2003; Ikenberry, 2002; Rato, 2004; Kupchan 1998; Snyder, 1997; Huntington, 1993; Nye, 2003; Waltz, 1997; Hirsh, 2002; Krauthammer, 1991/1992; Kagan, 2003; Posen e Ross, 2001).

3.4. A Ordem Unipolar e a Estratégia da Primazia

Há praticamente um consenso entre os estudiosos da política externa norte-americana de que a ordem mundial contemporânea do pós-Guerra Fria é unipolar, ou seja, a América detém o predomínio indiscutível em todas as áreas que integram o conjunto de capacidades de um país: militar, econômica, tecnológica, geopolítica e cultural. As palavras de William C. Wohlforth resumem bem a visão do *establishment* acadêmico dos EUA:

“..the United States is the first leading state in modern international history with decisive preponderance in all the underlying components of power [...] Now the ambiguity is gone. One power is lonely at the top. Calling the current period the true Pax Americana may offend some, but it reflects reality and focuses attention on the stakes involved in U.S grand strategy.”(1999, p. 5-41).

O consenso entre os acadêmicos norte-americanos também é inequívoco em relação à estratégia adotada por Washington com vistas a preservar o que Charles Krauthammer (1990/91) chamou de “momento unipolar” dos Estados Unidos. As palavras de Mastanduno mostram muito bem esta posição: “If unipolarity is the preferred world for the United States [...] we should anticipate that US officials will pursue policies aimed at dissuading other states from rising to great power status and, singly or in combination, balancing against the United States.” (1997, p. 49-88).

desmoronamento do sistema soviético, dando por um momento a ilusão do poderio absoluto, levou

Nesse contexto, há autores como Christopher Layne e, mais recentemente, Samuel Huntington (1999), que sustentam que a unipolaridade norte-americana tem tornado o mundo mais instável. Por isso, esses intelectuais, e outros como Kenneth Waltz, Charles A. Kupchan e Glenn H. Snyder afirmam que este momento unipolar dos EUA não irá durar muito tempo e que o mundo caminha para a multipolaridade. Na visão desses autores, a falta de um contraponto ao poderio estadunidense tem levado o país a agir de forma discricionária, o que, por sua vez, acarretará num afastamento das grandes potências, as quais acabarão formando alianças para equilibrar os EUA.²⁴

Muitos desses autores recorrem à história para provar que as potências sempre caem, pois as potências números dois, três e quatro sempre se juntam e formam alianças para contrabalançá-la. Foi assim com o império dos Habsburgos, Luis XIV, Napoleão, Hitler e Stalin; com a América não será diferente.

Cumprе salientar, todavia, que esses estudiosos constituem uma minoria no âmbito da academia. Na realidade, a grande maioria dos intelectuais do *establishment* acadêmico dos Estados Unidos apóia a adoção da estratégia da Primazia pelo governo norte-americano.²⁵ Na visão desses autores, os Estados Unidos se manterão no topo da hierarquia entre os Estados por muito tempo. Esses sustentam seus argumentos afirmando que, diferentemente de outras potências, a América reina suprema em todos os campos.

Além disso, seus defensores afirmam que, ao contrário de impérios passados, os EUA não são uma potência ameaçadora e revisionista. Nenhum império passado, ademais, esteve protegido por oceanos e vizinhos fracos, e foi tão preponderante como os EUA. Seu poderio em relação ao resto do mundo não é

ao sonho de uma hegemonia global e estável.”(Todd, 2003, p.149).

²⁴ Seguindo o argumento da teoria estrutural neorealista, Layne e Waltz sustentam que a multipolaridade voltará em 10 a 20 anos do pós-Guerra Fria. Já se passaram 15 anos desde a queda do muro de Berlim, e até os EUA encontram-se mais fortes em relação às grandes potências do que estavam no início da década. A teoria neorealista de Waltz certamente não contava com isso. Mais informações, ver em Waltz, N. K. Evaluating Theories. *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 4, 1999, pp. 915-916; Ou em Layne, C. The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Arise. *International Security*, Vol. 17, No. 4, 1993, pp. 5-51; ou Kupchan, A. C. After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of Stable Multipolarity. *International Security*, Vol. 23, No 3, 1998, pp. 40-79; Snyder, H. G.

²⁵ O primeiro autor a defender explicitamente a primazia norte-americana foi Charles Krauthammer (1990/1991). Segundo o mesmo, os Estados Unidos têm condições de preservar o “momento unipolar” do pós-Guerra Fria por no mínimo uma geração. Há grande lista de defensores da Primazia, tais como: Mastanduno, 1997; Wohlforth, 1999; Zakaria, 2003; Hirsh,

somente maior, ele é muito maior, o que dá aos EUA a possibilidade de se recuperarem, caso venham a cair por um período determinado, permanecendo o *número um* por um tempo indeterminado.

Na visão desses autores, o colapso da União Soviética deixou os Estados Unidos sem rivais, tornando o sistema internacional unipolar, uma situação sem precedentes históricos na era moderna.²⁶ Assim, além de uma indiscutível superioridade militar, os Estados Unidos detêm igualmente a primazia no domínio econômico, cultural e geopolítico. A combinação desses poderes faz da hegemonia americana um exemplo sem precedentes em termos históricos.

Potências anteriores na era moderna eram ou grandes potências comerciais e navais ou potências no solo, mas nunca ambas. O império britânico, por exemplo, mesmo em seu auge, era apenas o segundo ou terceiro país mais rico do mundo, e no que tange ao poderio militar, a frota do poder naval britânico era somente duas vezes maior do que a dos dois países seguintes somados.²⁷ (Wohlforth, 1997; Zakaria, 2003).

A mesma coisa ocorrera com a América durante a Guerra Fria: os EUA eram dominantes economicamente e também no que toca a suas capacidades marítimas. Mas a URSS detinha uma paridade militar geral, e até mesmo uma capacidade superior de efetivo militar. No pós-Guerra Fria, por sua vez, a supremacia norte-americana é não só absoluta, mas ela se dá em todos os campos ao mesmo tempo: “Today, in contrast, the United States has no rival in any critical dimension of power. There has never been a system of sovereign states that contained one state with this degree of dominance.” (Stephen Brooks e William Wohlforth, 2002, p. 23).

Nesse sentido, num contexto em que os Estados Unidos afiguram-se como a única superpotência a integrar o topo da hierarquia das capacidades materiais internacionais, os defensores da Primazia sustentam que, seria mais do que natural, que Washington procurasse manter essa situação. O principal objetivo da

2002; Kagan, 2002, Kristol, 1996; Krauthammer, 1991/1992; Kagan, 2003; Posen e Ross, 2001; Joseph Nye, 2003; Haass, 1999, entre outros.

²⁶ Segundo Wohlforth, no século XIX, a Inglaterra dividiu sua Pax com a Rússia (de 1815 até a Guerra da Criméia) e com a Alemanha (entre 1871 e 1914). No pós-Segunda Guerra Mundial, por sua vez, os EUA dividiram sua Pax com a URSS. Mais informações, ver em Wohlforth, C. W. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, Vol. 24, No. 1, 1999, pp. 5-41.

²⁷ Segundo Brooks e Wohlforth: “...even at the height of the Pax Britannica, the United Kingdom was outspent, outmanned, and outgunned by both France and Rússia.” (2002, p. 23).

estratégia da Primazia é justamente esse, ou seja, preservar o mundo unipolar dos Estados Unidos, impedindo o surgimento - pela via militar, se necessário – de qualquer superpotência rival.²⁸ De acordo com essa estratégia, não basta que os EUA sejam *primus inter pares*, é preciso ser *primus solus*:

“ The objective for primacy, therefore, is [...] to preserve U.S. supremacy by politically, economically, and militarily outdistancing any global challenger [...] both world order and national security require that the United States maintain the primacy with which it emerged from the Cold War. The collapse of bipolarity cannot be permitted to allow the emergence of multipolarity, unipolarity is best.” (Posen e Ross, 1996, p. 5-53).

O quadro a seguir sintetiza de forma clara as principais diferenças entre a estratégia da Primazia e a Doutrina da Contenção:

	Guerra Fria	Pós-Guerra Fria
Sistema de Segurança	Bipolar	Unipolar
Objetivo Estratégico	Conter União Soviética	Preservar <i>Pax Americana</i>
Principal(ais) Missão(ões) Militar (es)	Impedir Expansionismo Soviético	Proteger e Expandir Zonas de Paz Democrática; Impedir Surgimento Potência Rival; Defender Regiões Estratégicas; Aproveitar Transformação Tecnológica dos Meios de Guerra;
Principal(ais) Ameaça(s) Militar(es)	Uma Guerra Global Espalhada por Várias Regiões;	Diversas Guerras Regionais Espalhadas pelo Mundo;

Fonte: Tabela apresentada em relatório apresentado pela Organização não governamental Project for a New American Century (2000), p. 14. Disponível em <http://www.projectforanew.org>.

²⁸ A preocupação essencial dos adeptos da Primazia é com a trajetória de grandes potências, presentes e futuras, que possam vir a ameaçar a supremacia política, econômica e militar dos Estados Unidos. Essas são chamadas em inglês de *peer competitors*, ou seja, as grandes potências como China, Rússia, Japão e os principais membros da União Européia (Alemanha, França e Grã-Bretanha).

O objetivo norte-americano de preservar seu *status quo* unipolar no pós-Guerra Fria não significa, todavia, que os Estados Unidos abdicarão de aumentar ainda mais seu poder em relação às outras potências. De acordo com a terminologia utilizada por Morgenthau (2003), no pós-Guerra Fria, os Estados Unidos certamente seriam classificados como sendo uma potência *status quo*. Segundo o autor, a política externa da potência *status quo* visa a preservar a distribuição do poder num momento particular da história, que, freqüentemente, corresponde ao fim de uma guerra.

Morgenthau, por sua vez, salienta que as potências *status quo* podem sim empreender políticas que reforcem sua posição dominante. Nesse sentido, o autor faz questão de ressaltar que o fato de um país ser uma potência *status quo* não significa que ela seja contrária a mudanças. Ajustes na distribuição de poder, que deixem intactas as relativas posições de poder, “são perfeitamente compatíveis com a política de *status quo*.”²⁹

Na realidade, a lógica da estratégia da Primazia apregoada pelos seus defensores vai de encontro à estratégia do equilíbrio de poder. Segundo esta, a hegemonia de uma única grande potência ameaça a segurança dos Estados restantes, principalmente nos casos de recurso ao uso do poder militar. Devido à natureza anárquica do sistema político internacional, onde não há uma autoridade central que regule o uso da força, a potência hegemônica tem uma liberdade excessiva para fazer a guerra ou para adotar comportamentos unilaterais, sem ter em conta os interesses dos outros Estados.

Mesmo sem recorrer à guerra, a potência hegemônica dispõe de poder para alterar as regras de funcionamento do sistema internacional, de modo a preservar o seu poder e a defender os seus interesses. Estas possibilidades são vistas como uma ameaça pelas outras grandes potências, que rivalizam em termos estratégicos

²⁹ Morgenthau cita diversos exemplos para corroborar o seu argumento de que o fato de a potência ser *status quo* não significa que elas não busquem aumentar seu poder. Por exemplo, a potência *status quo* A pode aumentar ainda mais seu poder já dominante. No entanto, essa potência A fará o que estiver ao seu alcance para impedir que a potência B altere as posições relativas de poder entre elas. O autor cita por exemplo a aquisição das Ilhas Virgens pelos EUA. Segundo Morgenthau, embora a aquisição tenha melhorado a posição estratégica dos EUA, ela não alterou as posições de poder relativas dos EUA e das repúblicas centro-americanas. Os EUA já eram a parte mais poderosa antes da aquisição da ilha. Esta só manteve a situação anterior. Mais informações, ver em Morgenthau H. A Política entre as nações. Editora Universidade de Brasília (UnB): São Paulo, 2003. p. 87-97.

com a potência hegemônica. Por isso, a única forma de conter o poder hegemônico é através do aumento de poder das outras grandes potências, quer reforçando as suas capacidades, quer através de estratégias de alianças. E é exatamente em virtude da formação dessas alianças equilibradoras que o sistema internacional permanece estável. (Waltz, 1997; Layne, 1993).

Para os defensores da Primazia, em contrapartida, a paz é o resultado de um desequilíbrio de poder. A hegemonia incontestada dos EUA seria a responsável pela estabilidade internacional, pois a superioridade norte-americana seria tamanha, que desestimularia a competição por parte de potências menores.³⁰ Assim, o poderio da América, sozinho, seria suficiente para intimidar todos os desafiantes potenciais e para proteger todos os parceiros, garantindo, portanto, a estabilidade do sistema internacional. (Mastanduno, 1997; Wohlforth, 1999; Zakaria, 2003; Hirsh, 2002; Kupchan, 1998; Krauthammer, 1991/1992; Kagan, 2003; Posen e Ross, 2001).

Destarte, a estratégia da Primazia difere radicalmente da estratégia tradicional do equilíbrio de poder. Enquanto a Doutrina de Contenção organizava-se em torno dos conceitos de contenção, coibição e manutenção do equilíbrio global de poder, a Doutrina da Primazia busca justamente o contrário, ou seja, manter o desequilíbrio de poder. Como observa a professora Maria Regina Soares de Lima:

“Na teoria da primazia, não é o equilíbrio entre as potências que garante a estabilidade, mas o desequilíbrio. A teoria inverte, assim, a lógica do equilíbrio da doutrina clássica da balança de poder, que estabelece que o crescimento do poder de qualquer Estado será acompanhado da formação de uma aliança equilibradora e o resultado final será a estabilidade do sistema. A inversão é sustentada pela premissa de que a primazia implica um número menor de competidores e, portanto, maior estabilidade, que pode ainda ser maior se a primazia for benigna, não desestabilizadora do *status quo*.” (2003, p. 22)

Na realidade, os teóricos da Primazia procuram passar a idéia de que, num mundo em que as instituições internacionais de segurança são débeis, somente a hegemonia norte-americana é capaz de promover a paz, a estabilidade e a ordem

³⁰ Wohlforth procura legitimar a unipolaridade dos EUA, afirmando que “Unipolarity favors the absence of war among the great powers and comparatively low levels of competition for prestige or security for two reasons: the leading state’s power advantage removes the problem of hegemonic rivalry from world politics, and it reduces the salience and stakes of balance-of-power politics among the major states.” (1999, p. 5-41).

no sistema internacional. A mensagem que intentam passar é a de que a Primazia dos Estados Unidos é “boa para o mundo”. As palavras de Robert Kagan revelam isso: “A world without U.S. primacy will be a world with more violence and disorder and less democracy and economic growth than a world where the United States continues to have more influence than any other country shaping global affairs.” (1998, p.24-35).

Cumprido ressaltar, entretanto, que a adoção da estratégia da Primazia não implica na marginalização das instituições internacionais. Pelo contrário, essas instituições são vistas como instrumentos úteis à superpotência, pois a ajudam a tornar sua primazia mais “palatável” para outras potências. Na verdade, ações por meio de organismos internacionais dissimulam a unipolaridade dos EUA, facilitando sua manutenção.

Nesse sentido, a estratégia da Primazia não guarda relação direta com ações unilaterais. Ou seja, embora a preponderância dos EUA dê liberdade ao país para empreender mais ações unilaterais do que qualquer outra potência, a supremacia de Washington não impede o país de agir multilateralmente, mediante organismos internacionais. (Posen e Ross, 2001; Wohlforth, 1999).

Em contrapartida, existe um consenso entre os que advogam a estratégia da Primazia no âmbito da academia - e na esfera política³¹ - de que os Estados Unidos devem agir unilateralmente ou recorrer à força sempre que for necessário para assegurar, ou aumentar, o poderio norte-americano: “Primacy implies the employment of force whenever it is necessary to secure or improve the U.S. relative power position..” (Posen e Ross, 2001, p. 50).

Para Mastanduno (1997), ao adotar a estratégia da Primazia, os EUA podem agir de três formas distintas a fim de conservar sua posição dominante. Em relação às potências aliadas, Washington deve mantê-las integrada à ordem forjada e administrada pelos EUA. No que diz respeito aos países “indecisos” - Rússia e China -, os norte-americanos devem procurar “integrá-los” a essa ordem. Nas relações com estados revisionistas, porém, só resta o uso da força.

Na visão de Samuel Huntington, os EUA não deveriam medir esforços para preservar seu *status quo* hegemônico. A obtenção da primazia nas relações internacionais permite ao país garantir sua segurança, promover seus interesses e

configurar o sistema internacional de acordo com seus interesses e valores. Logo, os Estados Unidos deveriam tentar preservá-la a qualquer custo: “A state such as the United States that has achieved international primacy has every reason to attempt to maintain that primacy...” (1993, p. 70).

Em suma, a busca pela preservação da Pax americana tem sido o referencial orientador a política externa dos Estados no pós-Guerra Fria. Como visto, não só existe praticamente um consenso no âmbito acadêmico de que a estratégia da Primazia tem guiado a política externa dos EUA no pós-bipolaridade, como grande parte dos estudiosos que pertencem ao *establishment* intelectual estadunidense tem apoiado esta estratégia.

Assim como se forjara um consenso em relação à Doutrina da Contenção no pós-Segunda Guerra Mundial, no pós-bipolaridade, formou-se um novo consenso em torno de uma grande estratégia que visasse a manter a posição hegemônica incontestada dos Estados Unidos: a estratégia da Primazia.³² Desde a queda do Muro de Berlim, portanto, manter essa ordem unipolar sem competidores tem sido um dos principais objetivos de todos os presidentes norte-americanos (Lima, 2003).

É, pois, ainda durante o governo de George H. W. Bush que a estratégia da Primazia aparece pela primeira vez de forma explícita num documento sigiloso do governo norte-americano, que vazou para a imprensa: o DPG. Nas palavras de Wohlforth: “In 1992 the Pentagon drafted a new grand strategy designed to preserve unipolarity by preventing the emergence of a global rival.”(1999, p. 5).

3.5.

“Defense Planning Guidance” : a Primazia Sem Pudor

Embora não muito diferente do que já estava sendo implementado na prática pelo governo de George H. W. Bush, é no início de 1992 que se produz um documento oficial onde se diz com “todas as letras”, e sem nenhum pudor, que o

³¹ Segundo Posen e Ross: “...primacy figures prominently in the strategic inclination of both parties...”(2001, p. 51).

³² É importante salientar novamente que, enquanto a Contenção foi uma doutrina oficial da política externa dos EUA, a Primazia tem-se revelado uma estratégia da política externa norte-americana no pós-Guerra Fria. Todavia, diferentemente da Contenção, a Primazia é uma estratégia tácita, e certamente não será adotada oficialmente com este nome, pois despertaria reações no mundo todo.

principal objetivo da política externa norte-americana no pós-Guerra Fria é a manutenção dos Estados Unidos como a única superpotência mundial:

In 1992, Paul Wolfowitz, then a senior official in the first Bush administration, authored a Pentagon document that argued that in an era of overwhelming American dominance, U.S. foreign policy should be geared toward maintaining our advantage and discouraging the rise of other great powers. (Zakaria, 2003, p. 5)

Sigiloso e apenas de circulação interna do Pentágono, excertos deste documento, conhecido por *Defense Planning Guidance* (DPG), vazaram à imprensa americana e foram publicados pelo jornal *The New York Times* em março de 1992. Promovido por Dick Cheney, atual Vice-presidente dos EUA e, à época, Secretário de Defesa dos EUA, o estudo tinha por objetivo orientar a política externa norte-americana no contexto pós-bipolaridade. Paul Wolfowitz, então subsecretário de Defesa norte-americano e, atual secretário adjunto de Defesa dos EUA, foi o responsável pela coordenação desse estudo.

O documento do Pentágono expressava, de forma clara e direta, o imperativo de se manter a primazia norte-americana no pós-Guerra Fria, impedindo a emergência de qualquer nação rival, seja na Europa, na Ásia, ou no território da ex-URSS:

“Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor [...] Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival [...] from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southwest Asia.” (DPG, apud, New York Times, 1992, p. 14).

Embora escrito antes, o DPG parece seguir a mesma linha de raciocínio exibida por Huntington (1993), ou seja, a de que a primazia é fundamental, não para ser utilizada na vitória de guerras, mas para que os objetivos dos Estados Unidos pudessem ser alcançados sem recorrer a elas. Nesse sentido, de acordo com o documento, a superpotência deveria convencer seus “competidores potenciais” a não aspirarem a papel de protagonista, pois, “em última instância, a ordem mundial seria assegurada pelos Estados Unidos.” Para tanto, o DPG ressaltava a importância de os EUA manterem capacidades militares expressivas,³³ desestimulando assim eventuais rivais:

³³ O DPG sugeria a manutenção de 1.6 milhões de militares na ativa.

“...the U.S. must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role [...] An effective reconstitution capability is important here, since it implies that a potential rival could not hope to quickly or easily gain a predominant military position in the world.” (DPG, apud, New York Times, 1992, p. 14).

Na realidade, auto-intitulando-se o guardião da segurança mundial, a estratégia norte-americana mostrava claramente o objetivo de impedir que outras potências, sobretudo da Europa e da Ásia, voltassem a rearmar-se e, em decorrência, acabassem desafiando a supremacia militar dos EUA. Como afirma o jornal *The New York Times*: “Implicitly, the document foreshadows building a world security arrangement that pre-empts Germany and Japan from pursuing a course of substantial rearmament, especially nuclear armament, in the future. (1992, p. 1).

Para conseguir isso, o DPG ressaltava a importância de os EUA manterem-se engajados na Europa por meio da preservação da OTAN e, se possível, de sua expansão. Assim, o país poderia evitar o surgimento de um rival europeu e, ao mesmo tempo, impedir qualquer pretensão de expansionismo por parte da Rússia:

“In Europe, the Pentagon paper asserts that ‘a substantial American presence in Europe and continued cohesion within the Western alliance remain vital,’ but to avoid a competitive relationship from developing, ‘we must seek to prevent the emergence of European-only security arrangements which would undermine NATO’ [...] the United States should not contemplate any withdrawal of its nuclear-strike aircraft based in Europe and, in the event of a resurgent threat from Russia, ‘we should plan to defend against such a threat’ farther forward on the territories of Eastern Europe ‘should there be an Alliance decision to do so’.” (The New York Times, 1992, p.1).

Em relação à outra ponta da Eurásia, o DPG prescrevia a mesma receita, manter a presença das tropas norte-americanas na Ásia para impedir a emergência de competidores rivais:

“In East Asia, the report says, the United States can draw down its forces further, but ‘we must maintain our status as a military power of the first magnitude in the area. ‘This will enable the United States to continue to contribute to regional security and stability by acting as a balancing force and prevent the emergence of a vacuum or a regional hegemon’.” (The New York Times, 1992, p.1)

A estratégia também é estendida ao Oriente Médio e ao Sudoeste Asiático:

“In the Middle East and Southwest Asia, our overall objective is to remain the predominant outside power in the region and preserve U.S. and Western access to the region’s oil [...] We should discourage Indian hegemonic aspirations over the

other states in South Asia and on the Indian Ocean.” (DPG, Apud, New York Times, 1992, p.14)

No que diz respeito às ameaças difusas, sobretudo às armas de destruição em massa, o documento do Pentágono já exibía a disposição dos EUA, caso necessário, em realizar ações militares preventivas ³⁴ para impedir ataques nucleares, químicos e biológicos. O DPG salientava, ademais, que os Estados Unidos não atuavam em todos os conflitos, mas tão-somente naqueles que considerassem danosos à sua segurança e à estabilidade da ordem internacional. Além disso, casos onde não fosse possível orquestrar ações coletivas, a superpotência agiria sozinha e unilateralmente. (DPG, apud, New York Times, 1992).

No que concerne às ações unilaterais por parte dos Estados Unidos, ³⁵ cumpre ressaltar uma diferença em relação ao período da Guerra Fria. Com efeito, com o fim da bipolaridade, esses tipos de ações intensificam-se ao longo dos anos 1990 e, como já mencionado nos capítulos anteriores, o mesmo não ocorria durante o período de Guerra Fria, uma vez que os EUA dependiam da ajuda dos aliados para conter os soviéticos:

“...trabalhar sozinho’ após 1945 significava trabalhar sozinho contra a União Soviética. Ficar sozinho significava fragmentar o Ocidente. Nem era concebível, com as tropas soviéticas acumuladas no coração da Europa, que qualquer política internacional norte-americana tivesse êxito se não fosse ‘multilateral’ na inclusão dos interesses da Europa Ocidental [...] A ‘normalidade’ pós-Guerra Fria, contudo, significava menos concessões à opinião pública internacional, menos respeito pelos aliados, mais liberdade para agir como os Estados Unidos achassem conveniente.” (Kagan, 2003, p. 80 e 84).

Vale ressaltar, todavia, que a despeito de as informações do DPG terem vazado para a imprensa, nenhum presidente americano adotaria a estratégia da Primazia da maneira como o documento a apresentara, ou seja, explicitamente. Segundo estudiosos, se a estratégia da Primazia fosse apresentada ao mundo de forma patente como propunha o documento, formar-se-iam alianças para contrabalançar o poderio norte-americano, pois como salienta Mastanduno (1997),

³⁴ Como será visto no próximo capítulo, ações militares “preventivas” ganharam força somente após os atentados de 11 de setembro de 2001, no governo de George W. Bush (filho).

³⁵ Essas ações unilaterais já se iniciam no governo de Bush pai, com a invasão dos EUA no Panamá em fins de 1989. Unilateralmente, os norte-americanos invadiram o Panamá e prenderam o General Noriega, levando-o para ser julgado e preso em solo estadunidense.

se o estado dominante age de forma provocativa, há maior probabilidade de que outros estados busquem equilibrá-lo.

Além disso, outra razão por que a Primazia não poderia ser posta em prática da maneira como o DPG a apresentava, era interna. As elites e o público norte-americanos rejeitariam qualquer política externa desprovida de uma dimensão moral. Como ressalta César Guimarães sobre a cultura política norte-americana, “os apelos a ideais estão sempre presentes na política externa do país [...] restringindo concepções públicas de puro interesse ou razão de Estado.” (2000, p. 40).

De acordo com Kissinger (1999), há, na política externa norte-americana, uma necessidade constante de explicar ações em termos morais, considerando inadequadas e perversas as tradicionais concepções de poder na política internacional, principalmente a visão europeia de *realpolitik*. Com efeito, historicamente, a política externa norte-americana apresenta-se revestida de uma retórica moralista, repugnando o apelo à pura *raison d'état*.³⁶

A história, por sua vez, também mostra que os governantes norte-americanos não recorrem à retórica idealista porque nela acreditam. Os mesmos a utilizam, pois sabem que somente assim podem assegurar o apoio da população às ações do país no sistema internacional. Na prática, porém, o que se observa é que, historicamente, a diplomacia norte-americana tem-se pautado por um forte pragmatismo. Embora os EUA não deixem de utilizar seu discurso idealista, o que eles fazem é adaptá-lo aos seus interesses.³⁷ As palavras de James R. Schlesinger mostram bem isso: “There is a substantial gap between what we preach and [...] and the actions that we are ready to take to achieve other political objectives.” (1992/3, p.7).

³⁶ A explicação para aspectos idealistas e morais presentes na política externa norte-americana estão ligados ao sentimento de “excepcionalismo norte-americano”, que remonta desde a independência do país. Baseados na idéia de que os EUA são um país especial e moralmente superior, algumas vertentes da política externa norte-americana desejam “difundir” os valores do país para o resto do mundo; por outro lado, há uma outra vertente que defende o não envolvimento dos EUA nas disputas “imorais” por poder. Mais informações ver em Morgenthau, H. In *Defense of the National Interest*. Alfred A. Knopf: New York, 1951, p. 3-39.; e Kissinger, H. *Diplomacia*. Universidade Editora: Rio de Janeiro, 1999, p. 27-55.

³⁷ Max Boot (2002), no seu premiado *The Savage Wars of Peace*, demonstra claramente que, apesar da retórica, desde a fundação da república, os EUA sistematicamente recorreram à força sempre que seus interesses se encontravam ameaçados. Mais informações ver em Max Boot. *The savage wars of peace: small wars and the rise of american power*. Nova Iorque: basic books, 2002.

Destarte, ao assumir a presidência em 1993, o novo presidente estadunidense, Bill Clinton, “engavetou” o DPG. Os democratas não levariam adiante uma estratégia que expressava, de forma patente, o objetivo de manter os Estados Unidos como o único pólo de poder no pós-Guerra Fria. A reprovação ao documento, contudo, era mais um repúdio à forma do que à substância. Ou seja, o governo Clinton não havia rejeitado a estratégia da Primazia, apenas a apresentaria revestida de uma retórica que pudesse angariar o apoio do povo americano e a tornasse mais palatável aos demais países.

“The grand strategy of preserving unipolarity [...] was laid out clearly in the much-discussed Defense Planning Guidance leaked to the press in 1992 [...] Although US officials publicly distanced themselves from the Guidance at the time it was leaked, its logic and arguments have in fact shaped US security policy.” (Mastanduno, 1997, p. 49-88).

Nesse sentido, a nova administração democrata colocaria em prática a estratégia da Primazia de uma forma menos explícita, ou melhor, menos “arrogante”. Pois, como ressalta Zakaria, “In diplomacy, style is often substance” (2003, p.9). Estilos à parte, uma coisa era certa, o desejo de fazer do século XXI mais um “século americano”, era um consenso de Estado.

Visto, portanto, que o objetivo de preservar o “momento unipolar” dos EUA não era apenas um debate acadêmico, mas também um propósito do governo norte-americano; o próximo passo será apresentar de que maneira os presidentes do pós-Guerra Fria têm empreendido a política externa dos Estados Unidos com vistas a preservar a primazia do país?

3.6. Conclusão

Ronald Reagan foi o presidente americano que, ao mesmo tempo em que reavivou o confronto bipolar, foi capaz de levá-lo ao seu término. Reagan seria também o último presidente dos Estados Unidos a utilizar a Doutrina da Contenção como referencial para a política externa do país. A partir de seu governo, portanto, a Doutrina da Contenção, não seria mais o guia orientador da diplomacia norte-americana.

O colapso soviético, por sua vez, acarretou algumas mudanças no cenário

internacional. A ausência do inimigo comum implicava o fim de objetivos comuns. A coesão entre os Estados Unidos e as potências aliadas não era mais necessária. Já não era mais preciso a proteção dos EUA aos países aliados, e tampouco a submissão desses países à hegemonia norte-americana. O fim do confronto bipolar, ademais, retirava os empecilhos para que os EUA expandissem sua política intervencionista para regiões periféricas além do ocidente.

Vitoriosos da Guerra Fria, os Estados Unidos procuravam se adaptar às mudanças em curso no contexto internacional. A ausência de um inimigo claro e a fragmentação das ameaças evidenciaram que não era possível manter a estratégia da Contenção como guia da inserção do país no cenário internacional. A ordem mundial que se formava, por sua vez, refletia a vitória do modelo ocidental. Assim, embora enfraquecidos no início dos anos 1990, os EUA ainda eram a única superpotência no sistema internacional, e assim queriam permanecer.

Logo, entre as alternativas vislumbradas, os Estados Unidos optaram por aquela cujo objetivo era a manutenção de seu “momento unipolar”: a estratégia da Primazia. Nesse sentido, semelhante à Contenção, a Primazia tornou-se a estratégia do Estado norte-americano no pós-bipolaridade. Alterar-se-iam apenas os estilos de implementá-la.