

## 4

### A Primazia dos Estados Unidos nos anos 90

#### 4.1.

#### O Momento Unipolar e a Transição de Estratégias

No governo de George H. W. Bush, apesar de os EUA reconhecerem que o mundo passava por um momento de transição, em 1991, os norte-americanos já sabiam que o período de Guerra Fria havia chegado ao fim e que o mundo pós-bipolaridade seria menos claro. A partir do governo Bush, portanto, em vez de enfrentar um inimigo único e coeso, como fora a União Soviética, os Estados Unidos iriam deparar-se cada vez mais com ameaças pontuais e localizadas de difícil percepção e resolução:

“ The bitter struggle that divided the world for over two generations has come to an end. The collapse of Soviet domination in Eastern Europe means that the Cold War is over [...] a return to the same superpower adversary we have faced for over 40 years is unlikely [...] In the emerging post-Cold War world, international relations promise to be [...] less predictable. ” (NSS, 1991, p. 1-2).

Desse modo, se Tocqueville já ressaltara que democracias não são apropriadas para conduzir política externa, a situação complicava-se ainda mais num mundo sem um inimigo de fácil identificação como a União Soviética: “Bush lacked an enemy of equivalent stature to the Soviet Union.” (Ryan, 2000, p.85).

Com efeito, sem a “ameaça soviética” e diante de problemas domésticos, sobretudo econômicos, aumentavam as reivindicações da opinião pública para que os decisores governamentais do governo Bush (pai) concentrassem esforços na resolução de problemas internos e trouxessem de volta à “América” boa parte das tropas aquarteladas no exterior.

A manutenção da presença dos EUA na Europa e na Ásia era cada vez mais problemática, pois já não existia mais a ameaça específica, cujos aliados não podiam enfrentar sozinhos. Logo, o argumento de que era preciso conservar a presença americana nessas regiões com o intuito de assegurar a ordem era mais

genérica e, portanto, menos atrativa para convencer o público dos EUA a sustentar esse tipo de política. William Perry (1989) afirmava que, com a retirada das forças militares da Europa e do Japão, haveria um enfraquecimento da OTAN e da aliança militar nipo-americana. Conseqüentemente, a redução da influência dos EUA sobre a Europa e o Japão seria inevitável.

Além disso, a vitória na Guerra Fria não escondia o desconforto e a preocupação do governo norte-americano com o declínio de seu poder econômico. Não era por menos, no início dos anos 90, a economia do país apresentava as menores taxas de produtividade em comparação às economias da Europa e do Japão. Além disso, desde a segunda metade dos anos 80, os EUA já eram o maior devedor mundial, possuindo os maiores déficits público e comercial do mundo. (Sorensen, 1990).

A disputa geopolítica com a URSS, que funcionava como guia orientador da política externa dos EUA, afigurava-se também como uma proteção à pressão da mídia. Assim, na ausência de uma justificativa para manter o envolvimento no exterior e angariar o apoio da opinião pública, crescia a capacidade dos meios de comunicação de influenciar a política externa norte-americana. Destarte, políticos eram pressionados a responder pelos problemas que a mídia lançava maior atenção, os quais, muitas vezes, não figuravam entre as prioridades da agenda da política externa do país. Era o chamado “efeito CNN”. (Nye, 1999).

James Schlesinger (1992/3) alertava para o perigo da influência dos meios de comunicação sobre a política externa estadunidense no pós-Guerra Fria. Para ilustrar seu argumento, o autor fazia uma analogia com a influência da mídia sobre o episódio da guerra entre Estados Unidos e Espanha em 1898, quando os norte-americanos, influenciados pelo chamado “jornalismo amarelo”, foram à guerra contra a Espanha. De acordo com Schlesinger, para evitar que a política externa dos EUA se tornasse refém das imagens e dos impulsos televisivos, era preciso que o país encontrasse uma doutrina que substituísse a Contenção na orientação da política externa norte-americana: “In the absence of established guideposts our policies will be determined by impulse and image.” (1992/3, 17-28).

Nesse contexto, a maioria dos analistas considerava que, apesar do pragmatismo da política externa de George H. W. Bush (pai), o mesmo não tinha

a “visão” necessária para forjar um novo padrão de pensamento estratégico para o pós-Guerra Fria. Apesar da retórica da construção de uma nova ordem mundial, a avaliação era de que os EUA não tinham suficiente clareza quanto aos seus objetivos internacionais no pós-Guerra Fria. O país mantinha-se preso à nostalgia da Contenção, exercendo sua liderança de maneira inadequada na perseguição de suas prioridades em um mundo renovado e repleto de desafios internos e externos.

Assim, a despeito de haver enfrentado com sucesso o término pacífico da Guerra Fria, a evolução pacífica da democracia na Europa Oriental, a reunificação da Alemanha e a sua inclusão na OTAN, e apesar do sucesso na Guerra do Golfo; para muitos analistas, faltou ao Presidente George H. W. Bush a vontade para avançar em direção a uma nova ordem, não indo além de comportamentos reativos. (Mandelbaum, 1990/1991; Schlesinger, 1992/3). Como aponta Sorensen:

“The present conceptual vacuum, in short, is very real [...] the U.S. government, the morning after communism’s sudden collapse, hardly knows what to do. The response thus far in both the executive and legislative branches has been characterized largely by inertia, inconsistency and improvisation [...] it takes time for a superpower, like a supertanker, to change direction..”(1990, p. 5).

O governo Bush realmente pode ser considerado um governo de transição no que diz respeito à redefinição das linhas-mestras de uma política externa adotada em finais da década de 40 para dar resposta à rivalidade bipolar que emergiu dos escombros da Segunda Guerra Mundial. Ao longo da Guerra Fria, a grande estratégia de Washington pautou-se por uma finalidade: derrotar o poder soviético para projetar seu poder em nível global. O governo Bush, por sua vez, tinha plena consciência de que, naquele momento de transição pelo qual o país passava, a Contenção já não servia mais de referencial à política externa do país:

“For over 40 years, the American grand strategy of containment has reflected na era of expanding Soviet power, Soviet aggression and Soviet Communism [...] a return to the same superpower adversary we have faced for over 40 years is unlikely [...] In the emerging post-Cold War world, international relations promise to be more complicated, more volatile and less predictable [...] we remain in a period of transition. The old has been swept away, the new not yet fully in place. The obstacles and uncertainties before us are quite real [...] Shaping a security strategy for a new era will require an understanding of the extraordinary trends at work today.” (NSS, 1991, p.v,1 e 2).

Assim, não obstante às críticas feitas ao seu governo pela ausência de uma grande estratégia que substituísse a Contenção, é possível vislumbrar já no

governo Bush (pai) os primeiros passos na formação de um novo consenso nos EUA em torno das novas diretrizes que passariam a orientar a política externa do país no pós-Guerra Fria: a estratégia da Primazia. Segundo Hirsh: “A new international consensus, built on a common vision of the international system, is possible. In today's world, American military and economic dominance is a decisive factor and must be maintained..” (2002, p. 18).

Como visto, o consenso não se limitava à academia. O governo Bush já tinha plena consciência da primazia norte-americana e a justificava com base nos mesmos argumentos utilizados pelos autores que defendem a Primazia, ou seja, como sendo algo fundamental para a estabilidade mundial:

“Despite the emergence of new power centers, the United States remains the only state with truly global strength, reach and influence in every dimension – political, economic and military [...] In the 1990s, as for much of this century, there is no substitute for American leadership. Our responsibility, even in a new era, is pivotal and inescapable.” (NSS, 1991, P. 2-3).

Assim, embora a administração Bush não tenha forjado um mote oficial - uma nova retórica - em substituição à Doutrina da Contenção, na prática, os Estados Unidos já começavam a empreender uma política externa cujo objetivo precípua era preservar esta condição estrutural inteiramente nova: a unipolaridade.<sup>1</sup> Nesse sentido, a manutenção de alianças com outras potências foi fundamental, não só para evitar que a influência norte-americana diminuísse sobre as decisões tomadas por esses países, mas, sobretudo, para impedir o surgimento de países que pudessem rivalizar a hegemonia estadunidense.

Para esse propósito, era imperativo que os EUA tolhessem qualquer tentativa européia de forjar mecanismos de segurança fora da OTAN, e a preservassem o engajamento militar no leste asiático, principalmente, na Coreia do Sul e no Japão. Como assevera LaFeber:

“A State Department official added that NATO and its nearly 300.000 troops were needed now as in 1949 – not for a Soviet threat, but so that the United States could shape ‘the emerging political and security architecture of Europe’. NATO was thus

---

<sup>1</sup> Com efeito, os Estados Unidos haviam ganhado a Guerra Fria e, embora enfraquecidos economicamente, ainda eram a única superpotência mundial. Assim, em meios às incertezas advindas das mudanças ainda em curso no sistema internacional e da ausência de uma ameaça clara à segurança do país, o poderio dos Estados Unidos destacava-se como algo muito concreto e nítido. Como afirma Richard Haass: “We live in an era of contradictions: globalization and fragmentation, peace and conflict, prosperity and poverty [...] But amid this uncertainty is the stark reality that the United States is the most powerful country in the world.” (1999, p. 37).

a political weapon to keep Europeans sensitive to Washington's wishes.”(1997, p. 338-9).

O governo de George Herbert Walker Bush estava ciente disso:

“ NATO still serves as an indispensable transatlantic forum [...] While European governments will naturally take the lead in developing their own institutions, these efforts will enjoy our full support as long as they strengthen the Alliance [...] our alliance with Japan remains of enormous strategic importance [...] U.S. power remains welcome in key states in the region, who recognize the pivotal role we continue to play in the regional balance.” (NSS, 1991, p. 6,7,9)

A preservação do mundo unipolar norte-americano também passava pela superioridade militar do país. Por isso, ao contrário do muitos imaginam, o fim do conflito bipolar não levou a uma redução drástica dos gastos militares por parte dos EUA. Como ressalta Kagan (2003), as administrações norte-americanas não encaravam o fim da Guerra Fria como “férias para a estratégia”. Assim, desde a Guerra do Golfo (1991), a estratégia militar oficial do Pentágono para os anos 1990 salientava que os EUA deveriam manter seu aparato bélico forte o suficiente para lutar dois grandes conflitos regionais simultâneos – Península da Coreia e o Golfo Pérsico. (NSS, 1991).

George W. H. Bush era conhecido como o “presidente da política externa”. Portanto, mais do que ninguém, o presidente americano sabia que a supremacia militar era fundamental para dissuadir possíveis contendores e, assim, sustentar a primazia dos Estados Unidos. O presidente republicano, por sua vez, não decepcionou o Departamento de Defesa norte-americano e manteve os gastos militares do país consideravelmente altos para um país que já não tinha mais um “grande inimigo” a temer.

Para se ter uma idéia, no último ano do governo Reagan (1988), os gastos militares dos Estados Unidos somaram 426,4 bilhões de dólares; em 1989, esses gastos haviam sido elevados para 427,7 bilhões de dólares. E, embora Bush tenha reduzido o orçamento militar ao longo de seu governo, a média das despesas militares do país manteve-se em 393,7 bilhões de dólares durante os quatro anos em que Bush pai esteve na Casa Branca. Montante suficiente para desestimular qualquer potência de vir a contestar a hegemonia da América. (Center for Defense Information, 2001-2).

Assim, com esse poderio militar incontestável e sem o obstáculo soviético,

os Estados Unidos não hesitariam em agir unilateralmente caso considerassem necessário para sustentar seu “momento unipolar”. Para Kagan (2003), no pós-Guerra Fria, aumentou a disposição norte-americana de empregar a força no exterior. A superpotência estava livre para intervir praticamente onde e quando escolhesse. Por isso, já no governo de Bush pai, houve uma proliferação de intervenções militares: a invasão do Panamá em 1989<sup>2</sup>, a Guerra do Golfo em 1991,<sup>3</sup> e a intervenção humanitária da Somália em 1992.<sup>4</sup>

Da mesma forma, não foi por outro motivo que a administração Bush deu continuidade ao projeto de defesa antimísseis. Para atuar, de fato, com total liberdade na seara internacional era necessário pôr um fim à “camisa-de-força” representada pela doutrina da destruição mútua assegurada (MAD). Por isso, deu-se continuidade à idéia de se construir um escudo antimísseis, iniciada no governo Reagan.<sup>5</sup> Menos ambicioso, porém mais realista, o projeto do governo Bush visava a assegurar total proteção aos EUA contra mísseis nucleares lançados contra o país. Assim, Washington poderia empreender políticas contra outras potências, sem se preocupar com possíveis retaliações.

A construção de tal sistema ameaçava desfazer o Tratado de Mísseis Antibalísticos (TAB ou AMB) e acabar com a estratégia baseada na dissuasão nuclear. Situação essa que incomodava os europeus, uma vez que o sistema antimísseis protegeria o solo americano, deixando a Europa vulnerável a ataques

---

<sup>2</sup> Segundo LaFeber (1997), a invasão do Panamá foi a maior operação militar norte-americana desde o Vietnã, com 27 mil soldados.

<sup>3</sup> A Operação Tempestade no Deserto demonstrou a nítida superioridade militar alcançada pelos Estados Unidos, a qual seria progressivamente consolidada ao longo dos dez anos seguintes. Devido à forma cautelosa, dir-se-á mesmo melindrosa, como George. H. Bush empregou as suas forças armadas, a supremacia militar dos EUA não despertou receios maiores.

<sup>4</sup> É importante relativizar, todavia, o argumento de Kagan. O autor não diz, mas as guerras e as intervenções supracitadas são situações bastante diferentes. As motivações que levaram a esses conflitos são muito diversas. Por exemplo, a intervenção militar no Panamá foi unilateral justificada pelo combate ao narcotráfico, ao passo que a Guerra do Golfo foi realizada sob a égide das Nações Unidas com o objetivo de “defender a soberania de um país agredido”. Já em relação à Somália, é preciso levar em conta outros fatores, visto que foi uma intervenção de caráter “humanitário”. Enfim, é um argumento um pouco simplista caracterizar todas essas situações como sendo fruto de apenas uma variável (o poderio norte-americano sem rival). Entretanto, o argumento de Kagan não deixa de ser verdade, na medida em que demonstra que, sem o constrangimento da Guerra Fria, os EUA passaram a utilizar todos os meios necessários para sustentar sua hegemonia.

<sup>5</sup> O nome do projeto de defesa antimísseis mudou de “ Strategic Defense Initiative (SDI) ” para “Global Protection Against Limited Strikes (GPALS).” Como retrata o NSS: “GPALS is designed to provide protection against a ballistic missile launched from anywhere against a target anywhere in the world.” (NSS, 1991, p. 27).

nucleares. Na verdade, este caso ilustra só um dos muitos desentendimentos que começaram a surgir entre norte-americanos e europeus.

Como ressaltado anteriormente, com o fim da Guerra Fria terminava também a “união do Ocidente” contra o comunismo soviético. Os norte-americanos não precisavam mais dos aliados europeus para implementar a Doutrina da Contenção, pois esta havia perdido sua utilidade. Segundo LaFeber (1997), George H. W. Bush foi o primeiro presidente do pós-45 que não pôde mais recorrer à estratégia da Contenção.

Na falta do inimigo comum, portanto, tensões começam a surgir entre os Estados Unidos e os países aliados da Europa, pois no pós-bipolaridade Washington agiria segundo seus interesses. O próprio Secretário de Defesa americano à época, Richard Cheney, admitiu em 1989, que com fim da ameaça soviética, tornava-se mais difícil para os Estados Unidos manterem a coesão e a unidade dentro da Aliança: “..the reduced Soviet threat ‘makes it more difficult for us to maintain the kind of cohesion and unity within the Alliance’ that had existed. (Cox, 1990, apud LaFeber, 1997, p. 334).

Assim, em 1992, houve recriminações mútuas na aliança transatlântica, pois Bush pai havia se recusado a intervir no conflito da Bósnia, argumentando que tinha obrigações estratégicas mais importantes em outros lugares. Ao mesmo tempo, Bush “franziu as sobrancelhas” quando França e Alemanha deram os primeiros passos para criar uma força independente europeia. Resultado: “Os Estados Unidos da era pós-Guerra Fria estavam tornando-se mais unilaterais em seu trato com o resto do mundo..”(Kagan, 2003, p. 48).

Com efeito, na ausência de um inimigo comum, as tensões entre Washington e as potências aliadas aumentariam. No pós-Guerra Fria, os EUA não tinham mais que levar os interesses dos países aliados em consideração no cálculo de suas políticas. Além disso, a superpotência não hesitaria em empregar todos os meios necessários para sustentar sua posição dominante e desestimular qualquer tentativa de contestação de sua *Pax*.

Estava claro, portanto, que, apesar de os críticos apontarem a incapacidade do governo Bush em formular um paradigma pós-Contenção, a política externa norte-americana já empreendia, na prática, as primeiras ações com vistas a consolidar e a preservar a hegemonia norte-americana, ainda que este objetivo não

tivesse sido formalmente declarado - e nem viesse a sê-lo.

Na realidade, nesse momento, os EUA necessitavam menos de uma nova estratégia do que uma nova retórica que fosse capaz de arregimentar o apoio da opinião pública americana para que o país pudesse continuar envolvido no exterior e, assim, levar adiante a estratégia da Primazia. Como destacava Sorensen, o discurso que permitia aos EUA justificar elevados orçamentos militares e manter o engajamento militar no exterior não poderia mais ser utilizado:

“The touchstone for our nation’s security concept – the containment of Soviet military and ideological power – is gone. The primary threat cited over forty years in justification for most of our military budget, bases and overseas assistance is gone.” (1990, p.1).

Dessa forma, na ausência de uma nova retórica que substituísse o elemento aglutinador da Contenção, crescia a recusa da opinião pública em dispor dos recursos necessários para pôr em prática uma política externa que visasse a manter o *status quo*. De acordo com Mastanduno (1999), a permanência da ordem unipolar dependia fundamentalmente de três questões: a capacidade de os EUA evitar o surgimento de outra grande potência (econômica e militar); dominar a arrogância do poder; e o terceiro, e mais difícil, seria manter o apoio da opinião pública para manter uma política de preponderância uma vez que não há mais um inimigo claro.

O governo de Bush (pai) certamente falhou no terceiro e mais importante quesito. Nas palavras de Cohen, “Finding a credible enemy, a potential threat so grave as to sustain the enormous military establishment of the United States, was not conceivable in the 1990s.” (1993, p. 257). Os crescentes problemas domésticos e a breve recessão econômica dos EUA (1990-91), por sua vez, enterraram de vez as chances de George Bush em forjar um novo adorno oratório, que permitisse ao país levar adiante a estratégia da Primazia. Conseqüentemente, sob o slogan - “É a economia, estúpido!” - os democratas voltaram à presidência com a vitória de Bill Clinton depois de doze anos de domínio republicano na Casa Branca.

## 4.2.

### A Doutrina Clinton e a Dissimulação da Primazia

Como já mencionado, com o fim de um dos pólos de poder existentes na Guerra Fria, o objetivo dos Estados Unidos já não era mais derrotar o “rival”, pois esse já não existia, mas tão-somente assegurar a posição de única superpotência em que o país se encontrava no pós-bipolaridade.

Ao assumir a presidência dos EUA, William Jefferson Clinton encontrou uma superpotência enfraquecida. Contrariando, porém, a maioria das análises do início da década de 1990, ao deixar o posto de comandante supremo do país (2000), Clinton deixara a presidência de um país cuja hegemonia tornara-se incontestada.

Teria sido esse aumento da disparidade de poder norte-americano em relação às outras potências uma mera consequência de acontecimentos desconexos, fruto de pura sorte? Certamente não. A manutenção do poder norte-americano foi consequência de uma estratégia deliberada, que teve início no pós-Guerra Fria: a Primazia.

Para a sustentar o momento unipolar, os Estados Unidos deveriam impedir que outras potências pudessem ascender ao status de superpotência norte-americano. Concomitantemente, para permanecer *primus solus*, o país precisava manter seu poderio econômico e militar superior aos demais países. Na verdade, os EUA precisavam resgatar sua economia “cambaleante” e sustentar seu poderio militar num mundo sem o “inimigo” soviético. Como fazê-lo? Como o governo Clinton foi capaz de levar adiante a Estratégia da Primazia no contexto pós-Guerra Fria?

A implementação dessa estratégia na administração democrata não se deu de forma explícita. O governo Clinton foi hábil em fornecer um discurso que permitiu aos EUA levar a estratégia da Primazia adiante ante um contexto internacional totalmente diverso daquele do período de Guerra Fria.

Assim, em meio a crescentes acusações referentes à ausência de uma política externa definida, o Presidente Bill Clinton formulara um novo princípio com o propósito de orientar a política externa norte-americana. O objetivo era reverter a imagem de desgaste e de fraqueza que começava a ser associada ao seu

mandato. Conservadores como Henry Kissinger e Jeane Kirkpatrick acusavam a política externa de Clinton de ser a “diplomacia do *band-aid*”, apontando-a como sendo improvisada e reativa, específica para cada situação.<sup>6</sup>(Brinkley, 1997, p. 113).

Dessa forma, em Setembro (1993), a administração Clinton, em uma ofensiva comandada pelo assessor de Segurança Nacional, Anthony Lake, apresentou a formulação doutrinária, cujo objetivo era “substituir o paradigma da contenção”: a estratégia do Engajamento e Expansão.<sup>7</sup>

“Durante a Guerra Fria contivemos uma ameaça global às democracias de mercado; agora, devemos buscar estender o seu alcance, particularmente em locais de especial importância para nós. A sucessora para uma doutrina de contenção dever ser uma estratégia de expansão; de expansão da comunidade mundial das democracias de mercado.” (1993, apud pecequilo, 2003, p. 309).

Utilizando o argumento liberal da paz democrática, a premissa do Engajamento e Expansão, também chamada de “Doutrina Clinton”, sustentava que, com a expansão das democracias de livre mercado, os Estados Unidos tornar-se-iam mais seguros, visto que democracias com fortes laços comerciais estão mais propensas à cooperação:

“The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of geostrategic importance to us, the safer our nation is likely to be [...] Nations with growing economies and strong trade ties are more likely to feel secure and to work toward freedom. And democratic states are less likely to threaten our interests and more likely to cooperate with the U.S. to meet security threats..” (NSS, 1995, p. i e 2).

A “Doutrina Clinton” advogava, ademais, que, no pós-Guerra Fria, era condição *sine que non* que os EUA se mantivessem engajados no mundo, posto que a globalização não só reduzia as diferenças entre política interna e externa, mas equacionava a segurança global com a segurança americana: : “ The end of the Cold War fundamentally changed America’s security imperatives [...] Our

<sup>6</sup> A política externa do governo Clinton estava sendo criticado pela falta de consistência em lidar com diversos conflitos: Bósnia, Haiti, Somália, entre outros. Muitos críticos acusavam o presidente americano de conduzir a política externa de acordo com o humor da opinião pública.

<sup>7</sup> “Engagement and Enlargement,” no original. Segundo Brinkley, o “apoio” a democracias não passa de retórica dos EUA com vistas a conseguir apoio da população. É essa prática já existe há muito tempo: “ Nor is support for democracy a novel development for the American society, tracing back to the unremitting pressure on President Washington in the 1790s to throw in America’s lot with revolutionary France. In 1917 America went to war to ‘make the world safe for democracy.’ Indeed just a few years earlier President Wilson had sent troops to Mexico ‘to teach the Mexicans the meaning of democracy.’ Such episodes, however, have proved more useful in

nation can only address this era's dangers and opportunities if we remain actively engaged in global affairs. (NSS, 1995, p. i e iii).

Assim sendo, se a revolução tecnológica aproximava o mundo, na medida em que informação, dinheiro e idéias passavam a mover-se pelo globo em velocidade recorde; a mesma também possibilitava que a violência do terrorismo, do crime organizado, do tráfico de drogas, dos conflitos étnicos e religiosos e da proliferação de armas de destruição em massa, ameaçasse a segurança dos Estados Unidos de formas novas.

Por isso, administração Clinton procurou salientar a “necessidade” de os norte-americanos exercerem uma liderança ativa no contexto internacional a fim de combater essas ameaças e impedir instabilidades no sistema internacional:

“The Cold War may be over, but the need for American leadership abroad remains as strong as ever [...] Without our active leadership and engagement abroad, threats will fester and our opportunities will narrow [...] as the world's premier economic and military power [...] the U.S. is indispensable to the forging of stable political relations and open trade.” (NSS, 1995, p. i, 2 e 7 ).

Na realidade, “Engajamento e Expansão” era menos uma doutrina substituta da Contenção, do que uma nova retórica para a política externa norte-americana. Na falta de um inimigo como aquele representado pela ex-URSS, a administração Clinton teve que forjar um “novo discurso” que servisse aos interesses norte-americanos e pudesse justificar - internamente e externamente - os custos do engajamento externo, necessários para levar adiante a estratégia da Primazia no pós-Guerra Fria.

Foi através desse discurso que o governo Clinton atendeu os interesses norte-americanos e, conseqüentemente, manteve a ordem unipolar durante os oito anos de Casa Branca. Esse tipo de retórica, além de servir justificativa - interna e externa - para que os Estados Unidos pudessem manter-se envolvidos no mundo, dissimulou a forma pela qual a hegemonia americana foi preservada durante a gestão democrata. César Guimarães mostra claramente qual era o objetivo do novo mote da política externa do governo Clinton:

“Envolvimento e ampliação”<sup>8</sup> é uma tentativa ambiciosa de oferecer à política externa um rumo diverso, em contexto em que os Estados Unidos aparecem como potência militar sem rival, como economia em exitosa expansão nestes anos do governo Clinton e como modelo político. Conjuga diferentes enfoques de

---

expressing or mobilizing public emotion than they have in providing an effective guide to policy.”(1997, p. 2-3).

<sup>8</sup> O autor traduziu “Engagement and Expansion” como “Envolvimento e Ampliação”.

relacionamento com o ambiente externo e tenta enfrentar os problemas de legitimidade suscitados pelo pós-guerra: internamente, como justificar os custos do envolvimento, em nação em que sempre se exorciza o fantasma do isolacionismo, na ausência do arqui-rival comunista? Externamente, como exercer a liderança anteriormente inconteste e manter, na realidade ampliar, como no caso da OTAN, alianças cujo exposto objetivo principal desapareceu? ”(2000, p. 31).

Para César Guimarães, a estratégia do governo Clinton possui, juntamente com as razões públicas e legitimadores da doutrina, aspectos implícitos que visam a manter a primazia dos EUA. Assim, recorrendo a justificativas que enfatizavam o combate às ameaças difusas e a defesa dos direitos humanos, os EUA têm posto em prática uma política que visa a manter e ampliar seu poder, a preservar um contexto internacional de unipolaridade: “Trata-se de manter primazia duramente alcançada e prolongá-la [...] Difícil, de resto, imaginar outra política para a superpotência que emergiu no pós-Guerra Fria.”(2000, p.61).

Para Posen e Ross, a grande estratégia da administração Clinton - Engajamento e Expansão – também resultava num ecletismo de “Primazia seletiva - mas cooperativa”. Assim, apesar de o governo democrata enfatizar a cooperação para a enfrentar os desafios do pós-Guerra Fria, o mesmo não hesitava em praticar ações que conservassem a hegemonia estadunidense: “..the Clinton administration grand strategy has already evolved to a point where it has many of the trappings of primacy.” (2001, p. 48).

Nesse contexto, o próximo passo é mostrar quais foram as políticas empreendidas pela administração democrata com vistas a preservar a unipolaridade dos Estados Unidos durante os oito anos de Casa Branca.

#### **4.3. Preservando a Unipolaridade**

A manutenção de um ambiente internacional estável era fundamental para que os Estados Unidos preservassem seu “momento unipolar”. A preservação e, se possível, expansão de bens públicos internacionais - instituições de segurança e de cooperação econômica – assegurariam a liderança e a influência de Washington sobre as decisões de outras potências acerca das questões mundiais. Como salienta Nye, “As a wealthy status quo power, the United States has an interest in maintaining international order [...] Those who denigrate the importance of law

and institutions forget that the United States is a status quo power.”(1999, p. 27 e 30).

Nesse sentido, a administração Clinton promoveu uma política externa com vistas a preservar e, se possível, aumentar os mecanismos pelos quais os Estados Unidos exerciam sua influência no sistema internacional. Desse modo, seria possível manter outras potências integradas a instrumentos políticos, econômicos e de segurança liderados por Washington, impedindo-as de desenvolver políticas autônomas, que pudessem vir a desafiar a hegemonia norte-americana no futuro. Pois, como já salientara a ex-Secretária de Estado Madeline K. Albright:

“It takes patience to work with allies and to bring out the best in international organizations. But doing so also delivers great benefits: costs are shared, burdens distributed, legitimacy enhanced, diverse talents engaged. And everyone joins in wanting success.” (2003, p.35).

Bill Clinton procurou praticar uma política externa de caráter cooperativo, que enfatizara a formação de alianças sob a liderança americana. Soube, ademais, empregar de forma habilidosa o discurso do Engajamento e Expansão para dissimular a estratégia da Primazia. Para ilustrar o argumento, basta dar uma olhada na política norte-americana em relação ao controle de armas. A administração democrata colocou em prática uma verdadeira “pactomania” com o propósito de conter a proliferação de armas de destruição em massa.<sup>9</sup> Não há dúvida de que essas armas podem, de fato, representar um perigo à segurança norte-americana caso estejam em posse de terroristas.

Todavia, é importante ressaltar que, ao liderar o esforço para conter a proliferação dessas armas, a maior preocupação do governo Clinton era evitar que potências como Alemanha e Japão decidissem adquiri-las com o propósito de conter ameaças regionais – como aquelas representadas pelos chamados Estados párias, como a Coreia do Norte, por exemplo. Para evitar tal desfecho,

---

<sup>9</sup> O governo Clinton consegue, através da assinatura do TNP, fazer com que Ucrânia, Belarus e Kazaquistão abdicuem de suas armas nucleares. Além disso, coloca em prática um programa chamado Nunn-Lugar Cooperative Threat Reduction (CTR) cujo objetivo é evitar a proliferação de materiais utilizados na fabricação de armas nucleares desses três países, mais a Rússia. Bill Clinton consegue aprovar a Convenção de armas químicas (1997) e procura aumentar o número de países que fazem parte do grupo (informal) de países que se comprometem a restringir a transferência de tecnologia nuclear. Além disso, obtém sucesso na implantação dos tratados que restringem o número de armas nucleares russos e americanos: o START I, que passa a vigorar a partir de 1994, e o START II, ratificado por ambos países e com prazo limite para entrar em vigor a partir de 2007. (NSS, 1995, 1998, 2000).

Washington optara por “proteger seus parceiros”. Dessa forma, mantinha sua hegemonia:

“Nuclear proliferation, if unchecked by superpower action, could tempt Germany, Japan and other industrial powers to acquire nuclear weapons to deter attack from regional foes. This could start them down the road to global competition with the United States and, in a crisis over national interests, military rivalry.” (DPG apud The New York Times, 1992, p.1).

Dito isso, o próximo passo é analisar como a política externa empreendida pela administração Clinton, revestida pela retórica do Engajamento e Expansão, foi capaz de não só preservar, mas aumentar a preponderância econômica dos EUA em relação às outras potências.

#### **4.3.1. A Águia Renascida**

Referindo-se ao período de 1989 a 1991, Joseph Nye (1992) afirma que “o mundo mudou mais rapidamente nos últimos dois anos do que qualquer outro momento desde 1945”. De fato, muitas mudanças ainda estão em curso no pós-Guerra Fria. Certamente uma dessas “mudanças” ocorreu com a chamada “globalização”, que ganhou força com a expansão de princípios econômicos liberais do ocidente em direção à ex-esfera comunista.

Os Estados Unidos, por sua vez, não ficaram “isolados” desse processo. Sua crescente interdependência econômica – ou dependência - com o resto do mundo passou por uma drástica aceleração durante os anos 90. Para se ter uma idéia, entre 1990 e 2000, o déficit comercial dos EUA passou de 100 para 450 bilhões de dólares. Para equilibrar suas contas externas, os norte-americanos precisavam de um fluxo de capitais externos de volume equivalente. (Todd, 2003).

Concomitantemente, conforme citado anteriormente, essa mesma globalização também possibilitou que a violência do terrorismo, do crime organizado, do tráfico de drogas, dos conflitos étnicos e religiosos e da proliferação de armas de destruição em massa, ameaçasse a segurança dos Estados Unidos de formas novas. Nesse contexto, a pergunta que se fazia era: Como manter a primazia de uma superpotência economicamente dependente num sistema internacional instável?

Obviamente, o governo Clinton estava ciente de que, para levar adiante a estratégia da Primazia, recuperar a “saúde” econômica do país era uma condição *sine qua non*. Levando-se em conta a intensa interdependência da economia americana com o resto do mundo, os Estados Unidos precisavam não só fazer o “dever de casa”,<sup>10</sup> mas também evitar desequilíbrios econômicos no sistema internacional que pudessem prejudicar a economia estadunidense.

Por isso, a administração Clinton procurou cumprir o papel de líder do sistema internacional, garantindo a ordem e a estabilidade do sistema econômico internacional. Nesse sentido, Washington não pensou duas vezes e foi rápido em conceder ajuda a países que enfrentavam crises econômicas – concedeu empréstimos a países com crises no balanço de pagamentos, como México<sup>11</sup>, países asiáticos, Rússia e Brasil.

A administração democrata, porém, não se limitou a evitar crises e empreendeu uma política econômica que visava a restaurar a supremacia econômica dos Estados Unidos. Assim, empregando o discurso liberal consubstanciado na Doutrina Clinton, de que a “expansão das democracias liberais” deixaria o sistema internacional e os Estados Unidos mais seguros, o governo democrata empenhou-se na constituição de acordos de livre-comércio e na criação e fortalecimento de instituições econômicas internacionais.

Segundo Brinkley, a “Doutrina Clinton” seria uma espécie de “teoria do dominó” às avessas, ou seja, nos locais onde economias comunistas entravam em colapso, mercados livres surgiriam: “If the Cold War had focused the United States on containing global threats to democracy and open markets, Clinton advised his NSC [...] to find ways to expand the community of market democracies.” (1997b, p. 114).

Com efeito, a política comercial de Clinton – particularmente a defesa acentuada em prol do livre comércio – realçava a complementaridade entre o poderio econômico e o militar. Daí o empenho da administração Clinton em não

---

<sup>10</sup> Promover medidas tais como reduzir o déficit orçamentário e comercial, restaurar a competitividade da indústria do país etc.

<sup>11</sup> Segundo Richard Haass (1997), mesmo enfrentando oposição de congressistas americanos (como Pat Buchanan e Ross Perot), Clinton não hesitou em conceder empréstimo ao México em 1994. Claro que ninguém é ingênuo o suficiente para achar que os EUA ajudariam qualquer país passando por uma crise econômica, caso seus interesses não estivessem de alguma forma de jogo.

só continuar, mas expandir muitas das iniciativas que tiveram início no governo de George H. W. Bush com vistas a expandir o livre-comércio.<sup>12</sup>

Nesse sentido, o governo Clinton conseguiu obter uma série de acordos que não só impediram o declínio econômico, mas aumentaram, ainda mais, o poderio econômico dos Estados Unidos: o fortalecimento do Fórum Ásia-Pacífico de Cooperação Econômica (APEC) a partir de 1993; a aprovação da NAFTA pelo congresso norte-americano em dezembro de 1994; o lançamento do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) também em 1994; e a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir de 1995, após a conclusão da Rodada Uruguai do GATT em dezembro de 1994. (NSS, 1991, 1995, 1998, 2000).

Através desses mecanismos multilaterais, Bill Clinton salientava uma verdade irrefutável, mas parcialmente ocultada pela Guerra Fria: a de que o poderio militar assenta em capacidades econômicas que permitem a conversão da riqueza em recursos militares e políticos. Dito de outra forma, o governo Clinton sabia que numa sociedade onde a manteiga escasseia, canhões não são produzidos. (Kennedy, 1991).

Assim, mediante esses acordos e instituições, os EUA não só preservaram, como expandiram sua influência e controle sobre a economia mundial. Segundo Ikenberry (2002), com o fim da Guerra Fria houve uma “expansão da ordem ocidental em direção aos países nos quais a ordem comunista havia se desintegrado”. Assim, na ausência do “obstáculo” soviético, os EUA puderam completar seu antigo desejo de estabelecer seu modelo econômico liberal em nível global, sobretudo, nas antigas áreas de influência da ex-URSS: “Ao que parece, a primazia é indivisível [...] há a compatibilidade com o liberalismo. A promoção da democracia e do mercado contribui para o primado do hegemom.”(Guimarães, 2002, p. 60)

---

<sup>12</sup> É importante lembrar que muitas dessas iniciativas já haviam sido iniciadas em governos anteriores. A Rodada Uruguai do GATT teve início ainda no governo Reagan, em 1986. O NAFTA também teve seu primeiro passo no governo Reagan, quando foi estabelecido o acordo de livre-comércio com o Canadá. O Presidente Bush (pai) trouxe o México para o acordo em 1991. Além disso, o primeiro passo para a criação da ALCA também foi tomado pelo governo Bush, através do lançamento da Iniciativa das Américas em 1990. A própria APEC havia sido criada no governo Bush, em 1989. Todavia, Clinton deu novo status à organização a partir do estabelecimento de encontros regulares entre os 21 países membros. O presidente democrata obteve também um acordo em que os países da APEC comprometeram-se a estabelecer uma zona

As áreas que já faziam parte da zona de influência americana durante a Guerra Fria, por sua vez, passaram, ao longo dos anos 90, por um processo de “aprofundamento” dessa ordem liberal ocidental. Segundo Joseph Stiglitz (2003), que chegou a presidir o Conselho de Consultores Econômicos do governo Clinton, a estratégia dos Estados Unidos nos anos 1990 “chamou” os países em desenvolvimento a abrirem seus mercados para todo tipo imaginável de produto que a “América S.A.” tinha a oferecer. Os EUA, por sua vez, mantiveram as barreiras comerciais e os amplos estímulos e subsídios à produção.

Chamada por muitos de “Consenso de Washington”, o processo de reformas econômicas incentivadas pelos EUA expandiu-se para além dos países do leste europeu, passando a integrar os países em desenvolvimento de uma forma geral, sobretudo, os da América Latina.<sup>13</sup> Já em relação aos países desenvolvidos, a política do “Engajamento e Expansão” serviu para impedir que os EUA fossem excluídos desses mercados, principalmente, do dinâmico mercado asiático.<sup>14</sup> (NSS, 1995).

O laureado Stiglitz revela claramente a incoerência norte-americana. O autor cita uma série de medidas liberalizantes que os EUA instavam outros países a adotar, ao mesmo tempo em que as rechaçava internamente. Para se ter uma idéia, o governo democrata defendia uma Seguridade Social pública e um banco central que dirigisse sua atenção ao crescimento e ao emprego do país; já no exterior, o governo estadunidense incentivava a privatização da rede de proteção social e instigava os bancos centrais a se concentrarem exclusivamente na inflação.

---

de livre-comércio até 2010 entre os países desenvolvidos do bloco, e até 2020, para os países em desenvolvimento. (NSS, 1988, 1991, 1995).

<sup>13</sup> Stiglitz (2003) afirma que em relação ao Consenso de Washington, a América Latina foi o aluno mais aplicado. O autor apresenta também um contraste interessante entre Rússia e China. A primeira seguiu o receituário de Washington e seu PIB declinou 40% desde sua abertura, com a pobreza aumentando em cerca de dez vezes no país. Já os chineses, ao seguir seu próprio curso, mostravam que havia um caminho alternativo e vêm obtendo altas taxas de crescimento econômico nos anos 90 – cerca de 8% ao ano. Na verdade, com o fim da Guerra Fria, os países da América Latina começaram a sofrer uma pressão maior por reformas econômicas. Apesar dos países latino-americanos não terem a intenção de aderir ao regime socialista, enquanto este existia, esses países tinham ao menos havia um poder de barganha frente à potências ocidentais.

<sup>14</sup> A estratégia de expandir o livre comércio rendeu muitos frutos aos EUA. Desde 1992 até 2000, as exportações (produtos e serviços) norte-americanas cresceram 75%, e administração Clinton fechou 304 acordos comerciais em oito anos de mandato. (NSS, 2000, p. 11).

Stiglitz é claro e objetivo ao apresentar a estratégia econômica do governo democrata: “O arcabouço político que impusemos ao exterior foi aquele que ajudaria nossos negócios no exterior. Internamente, havia um controle sobre essas políticas, devido a nossa preocupação com os consumidores e os trabalhadores. No exterior, não.” (2003, p. 50).

Destarte, o governo Clinton não só conseguiu manter a estabilidade do sistema econômico internacional, mas também foi capaz de reaver a primazia econômica do país no sistema econômico internacional. Com efeito, além de atuarem na resolução de crises internacionais, a administração democrata empregou o discurso da “Doutrina Clinton” para promover a difusão de instituições econômicas, de acordos comerciais e de políticas econômicas liberais, as quais permitiram aos EUA expandirem seus canais de influência sobre a economia mundial.

Dessa maneira, ao longo dos anos 90, os temores da estagnação foram superados: a economia americana cresceu 27% entre 1990 e 1998, contra 15% da União Européia e apenas 9% de um Japão em recessão. Se, em 1990, o PIB dos EUA, à época já o maior do mundo, somava cerca de 5,5 trilhões de dólares; no ano 2000, o mesmo ultrapassava os 10 trilhões de dólares. (Ikenberry, 2002).

Assim, quando Bill Clinton assumira a presidência dos Estados Unidos em 1993, países do chamado G 7 - grupo dos sete países mais industrializados do mundo - gabavam-se da pujança de suas economias vis-à-vis o “anêmico” desempenho econômico norte-americano. Ao deixar a presidência em 2000, o mundo invejava o crescimento econômico dos Estados Unidos e procuram imitá-lo. Os papéis haviam se invertido e, no final dos anos 90, os norte-americanos passaram a “ensinar” países “retardatários” como o Japão a forma pela qual a economia deveria ser conduzida. (Carnegie Endowment for International Peace, 2000).

Conseqüentemente, acumulando cerca de 40% da riqueza produzida no mundo, os EUA não só preservaram sua hegemonia, como ampliaram-na, reafirmando a ordem mundial unipolar do pós-Guerra Fria. (Wohlforth, 1999). Segundo LaFeber: “In the 1990s the United States survived as incomparably the world’s greatest power.” (1997, p. 327).

Não surpreende, portanto, que Bill Clinton tenha insistido em traçar uma

ligação entre questões econômicas e de segurança nacional. Em seu governo, a esfera econômica constituía uma das múltiplas dimensões da segurança nacional, posto que a tradicional “secundarização” do econômico ao geoestratégico impossibilitava a articulação de uma grande estratégia num mundo crescentemente complexo, integrado e globalizado.

#### **4.3.2. A Hegemonia “Benigna” da Nação Indispensável**

Seguindo a lógica da estratégia da Primazia, a administração Clinton procurou cumprir o papel de líder do sistema internacional, garantindo a estabilidade do sistema político e econômico internacional. Nesse caso, a retórica da “nação indispensável” foi fundamental para dissimular a tentativa de se preservar o *status quo* unipolar. A idéia de uma “liderança ativa” no sistema internacional era necessária para legitimar a hegemonia norte-americana exterior.

Na ausência de um inimigo claro, Clinton tinha que justificar - interna e externamente - a importância (e os custos) do envolvimento norte-americano no exterior. Assim, o discurso de Washington procurava ressaltar que, no mundo globalizado, onde as fronteiras são “porosas” e as ameaças transnacionais movimentam-se facilmente, a cooperação internacional se fazia necessária. A intenção era passar a idéia de que, somente através de um engajamento permanente norte-americano na Europa e na Ásia, os EUA poderiam preservar a ordem e a segurança nessas regiões e, conseqüentemente, a sua própria segurança.<sup>15</sup>

A mensagem que Clinton procurou transmitir aos países aliados foi a seguinte: se a “ameaça iminente” representada pela União Soviética tornou a “liderança” norte-americana do Ocidente irrecusável durante a Guerra Fria, os desafios difusos e assimétricos do pós-bipolaridade tornaram-na indispensável. Assim, desde que não se tentasse questionar a primazia norte-americana, os Estados Unidos, enquanto líderes entre as nações, não hesitariam em agir para manter a ordem e a estabilidade no sistema internacional. A América seria, em

---

<sup>15</sup> A retórica utilizada para conquistar apoio interno: “American leadership and engagement in the world are vital for our security, and our nation and the world are safer and more prosperous as a result.” (NSS, 1998, p. 1-2).

última instância, uma superpotência com a qual os países poderiam contar. A “nação indispensável”:

“Ao entrarmos no século XXI, devemos nos comprometer em sempre respeitarmos o legado da liderança norte-americana – devemos nos certificar que a América permaneça como a nação indispensável, não somente para nós mesmos, mas [...] para todas as pessoas do mundo. Este é o nosso ônus. Esta é a nossa oportunidade. E este deve ser nosso futuro.” (Clinton, 1996, apud pecequilo, 2003, 321).

Na realidade, esse discurso buscava legitimar a supremacia dos EUA aos países aliados num contexto pós-Guerra Fria, ou seja, na ausência de um “inimigo comum” que justificasse a hegemonia estadunidense. Assim, a retórica da “nação indispensável” serve muito bem aos interesses norte-americanos, na medida em que ela dissimula a maneira pela qual os EUA conservam sua unipolaridade.

Assim, ao apresentar os EUA como sendo a única nação capaz de prover a liderança e os recursos necessários para combater os desafios do pós-Guerra Fria, pode-se dizer que o governo Clinton procurou exercer uma hegemonia nos moldes do conceito apregoadado por Antônio Gramsci e Giovanni Arrighi. Na visão destes, a potência hegemônica é aquela capaz de conduzir o sistema de nações a uma direção que atenda seus interesses. Mas, ao fazê-lo, as ações da potência hegemônica são percebidas pelos outros Estados como sendo de interesse geral. (Arrighi, 1998).

Agindo dessa maneira, Clinton tornou mais fácil a aceitação da hegemonia norte-americana pela comunidade internacional. Neste ensejo, o papel dos EUA na resolução dos conflitos na Bósnia (1995) e na ex-Iugoslávia (1999) foi crucial para consolidar a idéia de “hegemonia benigna” e “nação indispensável” que o governo Clinton tentou passar.<sup>16</sup> As potências européias não precisavam se preocupar, pois os EUA assegurariam o paraíso pós-moderno europeu. (Kagan, 2003).

A garantia desse “paraíso”, todavia, não era uma mera demonstração de benevolência por parte da superpotência. Ao manter a estabilidade numa região

---

<sup>16</sup> Os conflitos nos Bálcãs demonstraram também um flagrante desequilíbrio militar transatlântico. Mesmo numa região tão próxima quanto os Bálcãs, a “capacidade européia de dispor de forças” não era suficiente para resolver o conflito. Mesmo assim, em relação ao conflito da Bósnia, o governo Clinton inicialmente hesitou em intervir. Todavia, ante a complicação do conflito devido à incapacidade européia de resolvê-lo sozinha e, sobretudo, ao tomar consciência de que a credibilidade da liderança dos Estados Unidos poderia vir a ser questionada, os Estados Unidos intervieram em 1995. Isso se comprova mediante a rápida intervenção dos EUA no conflito da ex-Iugoslávia, em 1999.

estratégica como a dos Bálcãs, os EUA justificavam seu incrível aparato bélico, evitavam futuros projetos militares independentes por parte da Europa e aumentavam sua já substancial presença militar na região.

Em outras palavras, ao exercer a chamada hegemonia *gramsciana*, os Estados Unidos estavam na verdade conservando seu mundo unipolar. Além disso, segundo LaFeber (1997), ao exercer o papel de nação indispensável na Guerra dos Bálcãs, os Estados Unidos projetaram seu poder sobre a parte leste do mediterrâneo, onde poderia conectar-se à crescente presença militar dos EUA no Oriente Médio.

A operacionalização da estratégia da Primazia no governo Clinton, por sua vez, assemelha-se à estratégia que Joffe (1995) chamou de modelo *bismarckiano* – assim chamado para fazer alusão ao modo como a Alemanha agia sob o comando de Bismarck no século XIX, distinto das intervenções eventuais da Inglaterra em negócios europeus.

Semelhante à Alemanha, essa estratégia permitiu um envolvimento permanente e global dos Estados Unidos na seara internacional. Washington realizava alianças com outras potências, de tal maneira que todas se tornavam dependentes dos EUA. Assim, em virtude de suas relações mútuas, essas potências eram impedidas de lhes oporem uma associação contrária.

Para ilustrar, Joffe utiliza a metáfora de círculo onde Washington é o centro e os raios são a Europa Ocidental, Japão e China. Assim, por maior que seja o antagonismo em relação aos EUA, a associação desses países ao centro é mais importante para cada um deles que os laços que os mantêm interligados.

Assim, em um desses raios, a Europa, os EUA priorizaram a preservação e o fortalecimento do papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Também inserida no discurso da Doutrina Clinton do Engajamento e Expansão, o governo democrata deu início à reforma da Otan. Inicia-se, então, a metamorfose da instituição, passando de uma organização de segurança coletiva regional para uma entidade incumbida de projetar poder ‘fora de área’ para neutralizar novas ameaças como o narcotráfico, o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. Destarte, a decisão de alargar a Aliança Atlântica para o leste em 1997,

englobando a República Checa, Polónia e Hungria confirmava a reinvenção da Otan.<sup>17</sup>

Destarte, ao promover a reforma e a expansão da Otan, o governo Clinton podia, ao mesmo tempo, manter a influência norte-americana sobre as decisões estratégicas europeias, e evitar que a União Europeia desenvolvesse uma instituição militar própria que pudesse vir a rivalizar com Washington. Dessa forma, os EUA faziam jus à famosa frase de Lord Ismay, o qual afirmara que OTAN havia sido criada para “deixar os americanos dentro, os russos de fora e os alemães por baixo”.

Em contrapartida, é claro que não se pode negar que, após o desmoronamento do império soviético, a missão defensiva da Aliança Atlântica – dissuadir uma invasão terrestre da Europa ocidental pelo Pacto de Varsóvia – estava obviamente ultrapassada. Mas também não é menos evidente que os EUA foram hábeis em recorrer à retórica do Engajamento e Expansão para preservar a aliança atlântica e, assim, conservar sua presença e influência na região a fim de conservar sua unipolaridade. O próprio governo norte-americano reconhecia isso:

“ The first and most important element of our strategy in Europe must be [...] to support NATO’s central role in post-Cold War Europe while maintaining our role in shaping Europe’s security architecture [...] a force of roughly 100,000 U.S. military personnel [...] will preserve U.S. influence and leadership in NATO..” (NSS, 1995, p. 26).

Assim, se o autor Robert Kagan (2003) vangloria-se em seu livro, “Do Paraíso e do Poder”, da primazia americana e afirma que, sem a presença militar dos EUA em território europeu, a Europa não poderia desfrutar de sua “ordem kantiana”. É importante ressaltar que, desde o governo de Bush (pai), os Estados Unidos procuraram obstaculizar a pretensão europeia de constituir a sua própria “ordem hobbesiana”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> O primeiro movimento em direção à expansão da OTAN ocorreu em 1994 como a criação da Parceria para a Paz. Já a expansão da OTAN foi somente concluída em 1999, com a entrada de três ex-satélites comunistas: Hungria, República Tcheca e Polónia. (NSS, 2000). Segundo Michael Cox (1996), antes de expandir a OTAN, Clinton primeiro forjou a Parceria para a Paz por dois motivos: Primeiro, por temer alguma reação intempestiva por parte dos russos. Logo, procurou não contrariá-los. E, segundo, procurou, ao mesmo tempo, não mostrar descaso em relação aos países do Leste Europeu, e assim, evitar maiores críticas internas por suposta falta de firmeza em relação aos russos.

<sup>18</sup> Apesar de os EUA ressaltarem a importância da consolidação de instituições europeias próprias, que pudessem atuar na resolução de conflitos no velho continente sem a ajuda americana, os norte-

Recorrendo à mesma retórica do Engajamento e Expansão, a Casa Branca expandiu o modelo de democracia liberal ao leste europeu, a fim de “aumentar a segurança americana”, uma vez que “governos democráticos são menos prováveis de ir à guerra.”: “It is in our interest to do all that we can to enlarge the community of free and open societies, especially in areas of greater strategic interest, as in the former Soviet Union.”(NSS, 1995, p. 2).

Assim, com a expansão da Otan e do modelo ocidental de democracia liberal em direção ao leste europeu, os Estados Unidos preencheram o “vácuo” de poder existente, passando a controlar a região onde se iniciara a Segunda Guerra Mundial. Desse modo, além de expandir mercados às exportações norte-americanas, os Estados Unidos atingiam o seu principal objetivo em relação à parte oeste da Eurásia: pôr um fim, de uma vez por todas, a qualquer pretensão russa de uma eventual expansão territorial.<sup>19</sup> Como afiançara o próprio *Defense Planning Guidance*:

“The best means of assuring that no hostile power is able to consolidate control over the resources within the former Soviet Union is to support its successor states (especially Russia and Ukraine) in their efforts to become peaceful democracies with market-based economies. A democratic partnership with Russia and the other republics would be the best possible outcome for the United States. (DPG, apud, New York Times, 1992, p. 14).

Conseqüentemente, o posicionamento dos Estados Unidos - seja por meio da OTAN, seja através do modelo ocidental de democracias liberais - na Europa ocidental, no leste europeu e em territórios da ex-URSS consolidava, definitivamente, a primazia norte-americana em locais tão estratégicos para o país. Com o colapso soviético, portanto, os Estados Unidos puderam dar continuidade ao seu objetivo de expandir seu poder globalmente, interrompido como o início da Guerra Fria. A presença da superpotência nessas regiões seguramente dissuadia qualquer desafiante potencial a contestar a hegemonia de Washington.

A mesma estratégia foi aplicada à Ásia. Também justificando o envolvimento dos Estados Unidos como sendo fundamental para manter a

---

americanos sustentam que a Otan deve permanecer como a principal instituição responsável pela segurança transatlântica. (NSS, 1995, 1998, 2000).

<sup>19</sup> De fato, o governo Clinton não só expandiu o modelo de “democracias liberais” à Rússia, às ex-repúblicas soviéticas e aos ex-países satélites, como promoveu o “engajamento” desses países as tratados relacionados à não-proliferação de armas nucleares. Assim, dando continuidade à política iniciada por George H. W. Bush (que assinou o tratado START I, em 1991, e o Protocolo de

segurança na região e, conseqüentemente, a segurança dos próprios norte-americanos, o governo Clinton manteve tropas aquarteladas no leste asiático:<sup>20</sup>

“East Asia is a region of growing importance for U.S. security and prosperity; nowhere [...] is the need for continued U.S. engagement more evident [...] To deter regional aggression and secure our own interests, we will maintain an active presence and we will continue to lead.” (NSS, 1995, p. 28).

Assim como na Europa, a presença militar norte-americana permitia aos EUA manter seu papel de liderança na região.<sup>21</sup> Destarte, Washington mantinha controle sobre as decisões estratégicas dos países do leste asiático, sobretudo do Japão, a segunda maior potência econômica mundial. É o que o DPG chamou de “a vitória menos visível” da Guerra Fria, ou seja, a “integração da Alemanha e do Japão a um sistema de segurança” liderado pelos EUA, e a criação de uma “zona democrática de paz” (The New York Times, 1992, p.1).

Além disso, o posicionamento das tropas estadunidenses também desencorajava qualquer tentativa, por parte da China ou da Coreia do Norte, de tentar pôr em prática políticas que pudessem trazer maiores instabilidades à região.

No que tange à China, o governo Clinton deixou de lado a postura inicialmente combativa em relação a Pequim, para exercer uma política de engajamento, sobretudo econômico.<sup>22</sup> A crescente importância econômica e militar chinesa na Ásia levou a Casa Branca a perceber que, em vez de tentar contê-la, os EUA obteriam maiores benefícios “engajando” os chineses, intensificando as relações entre os dois países:

“ Since Nixon's historic opening, every successive administration has learned that engaging Beijing offers more opportunities for changing the regime's behavior than pursuing containment and isolation. During the Clinton era, this approach has

---

Lisboa, em 1992), Clinton pôs em práticas esses tratados, conseguindo remover armas nucleares da Ucrânia, Kazaquistão e de Belarus. (NSS, 1995).

<sup>20</sup> Os EUA mantiveram cerca de 100.000 homens no leste asiático. (NSS, 1995, 1998, 2000).

<sup>21</sup> É importante ressaltar que em 1995, o tratado de segurança entre Estados Unidos e Japão foi renovado. Assim, as tropas norte-americanas permaneceriam em solo japonês.

<sup>22</sup> É importante lembrar também que, a despeito de o governo Clinton ter inicialmente recriminado a China pelo desrespeito aos direitos humanos, essa política foi abandonada de vez a partir de 1995, quando os EUA restabeleceram relações comerciais permanentes com a China (PNTR), deixando de relacionar as questões comerciais às políticas de desrespeito aos direitos humanos praticados pelo gigante Asiático: “We are developing a broader engagement with the People's republic of China [...] That policy will delink China's Most Favored Nation status from its Record on human rights.” (NSS, 1995, p. 29). Essa relação intensifica-se ao longo dos anos 90, ocorrendo visitas presidenciais de ambas as partes - Jiang Zemin vai aos EUA em outubro de 1997, e Clinton vai à China em Junho de 1998, e ambos voltam a se encontrar em 2000. (NSS, 1998, 2000).

yielded definite benefits: China has halted nuclear testing, promised to phase out its nuclear cooperation with Iran, made a concerted effort to enforce intellectual property rights, and reduced trade barriers to U.S. products.” (Carnegie Endowment for International Peace, 2000, p. 18).

Com efeito, a “Doutrina Clinton”, que defendia a expansão das democracias de livre mercado, em relação à China, ateu-se tão-somente às questões referentes ao livre mercado, “fechando” os olhos para a questão da democracia e dos direitos humanos. A China não era nenhuma Cuba ou Coréia do Norte. O mercado chinês era grande demais para que o governo americano sobrepusesse seus “valores” acima de *business*:

“ The administration quickly discovered, however, that China's market for U.S. goods, from farm products to jet aircraft, was also worth billions. Confronted by the likely loss of many thousands of American jobs, Clinton reversed himself. Human rights continue to be important, but so do jobs. Clinton will not again threaten Beijing with loss of its MFN status.” (Ullman, 1995, p. 76).

Diferentemente da Europa, onde a Rússia e os países do leste europeu aderiram ao modelo ocidental, a China recusou-se a abrir politicamente, mantendo sua autonomia política. Conseqüentemente, o peso econômico e militar chinês obrigou os Estados Unidos a recuarem:

“President Clinton made liberal use of pro-democracy rhetoric and did support democracy in many places, but throughout his presidency, U.S. security and economic interests – whether in China, Egypt, Jordan, Kazakhstan, Saudi Arabia, Vietnam, or various other countries – frequently trumped an interest in democracy.” (Carothers, 2003, p. 96).

O tratamento dispensado à China não revela nada de novo na política externa dos Estados Unidos. Durante a Guerra Fria, Washington apoiou e realizou alianças com os regimes ditatoriais mais brutais para derrotar a União Soviética. Ou seja, quando os interesses norte-americanos estão em jogo, a defesa de seus “valores” - como democracia e respeito aos direitos humanos - restringem-se ao plano da retórica: “Democracy promotion has indeed [...] been limited and often greatly weakened by other U.S interests.” (Carothers, 2003, p.96).

No pós-bipolaridade, as ações norte-americanas no sistema internacional assemelham-se muito àquelas praticadas durante o confronto bipolar. A diferença é que, durante o confronto bipolar, a *Realpolitik* foi utilizada para derrotar o rival soviético; ao passo que, no pós-Guerra Fria, essa política é posta em prática com o propósito de preservar a *Pax* americana. Sem o contendor soviético, o campo de

ação da superpotência é global.

De todo modo, nas relações com as grandes potências, o governo Clinton esforçou-se em apresentar a imagem de uma hegemonia “benigna” para o resto do mundo, onde a *Pax* americana constituiria a melhor alternativa no pós-Guerra Fria. Maiores benefícios adviriam não da tentativa de contestação, mas da aceitação da ordem unipolar. Portanto, não seria do interesse de ninguém vê-la desafiada pela ascensão de um rival, pois isso só traria o caos inerente à disputa pelo poder global: “In relations with all major powers, the United States has tried to demonstrate that greater benefits accrue from accepting rather than from challenging the unipolar order.” (Mastanduno, 1999, p. 34).

A retórica de uma “primazia benigna” é apresentada por Samuel Huntington (1993) já no primeiro ano do governo Clinton.<sup>23</sup> Com o fito de justificar a unipolaridade norte-americana, o autor apresentara duas alternativas à atual hegemonia dos EUA, entre as quais: a existência de outra superpotência no lugar dos EUA, ou um mundo multipolar. Por fim, o autor indaga se ambas possibilidades seriam as mais adequadas para os norte-americanos e para o mundo.

Ao responder, o autor diz que, desde de Tucídides, é relevante considerar qual será o Estado mantenedor a hegemonia, uma vez que nem todas potências são benignas. Assim, tentando defender a hegemonia dos Estados Unidos como a melhor opção, Huntington pergunta como seria o mundo caso os nazistas alemães ou os soviéticos houvessem vencido a Segunda Guerra Mundial ou a Guerra Fria.

Da mesma forma, o autor procura provar a ineficiência de um mundo multipolar, apresentando exemplos pontuais como exemplo o fracasso dos principais países europeus na resolução do conflito na Iugoslávia. O mesmo finaliza asseverando que a primazia norte-americana é, em última instância, a principal garantia de estabilidade do sistema internacional:

“The maintenance of American primacy and the strengthening of American influence in the world are indispensable [...] A world without U.S. primacy will be a world with more violence and disorder [...] than a world where the United States

---

<sup>23</sup> É importante salientar a mudança de posição de Samuel Huntington. Assim, o autor que começou a década de 90 como um defensor da Primazia, no final da década de 90, passa a afirmar que o mundo é contemporâneo seria “unipolar-multipolar”, ou seja, embora os EUA continuem como a única superpotência, eles precisam de seus aliados para as ações de maior porte. Além disso, o autor afirma que o mundo estaria caminhando para multipolaridade.

continues to have more influence than any other country in shaping global affairs.” (1993, 83).

Os neoconservadores Kristol e Kagan também concordam que a primazia norte-americana é boa para o mundo. Isso se deve ao fato de que os Estados Unidos são “diferentes” de outras potências e, portanto, exercem uma hegemonia global “benevolente” sobre o mundo. Logo, segundo os mesmos, o principal objetivo da política externa norte-americana dever ser “to preserve that hegemony as far into the future as possible.”(1996, p.23).

Mas como bem lembra o professor César Guimarães, o chamado “excepcionalismo americano” não passa de puro nacionalismo. Aliás, lembra o professor, os EUA não são os primeiros e, dificilmente, serão os últimos a se considerarem especiais. Todas as nações buscam projetar traços únicos e excepcionais de sua “auto-imagem”: “Trata-se, exatamente, do nacionalismo de cada uma delas.”(2000, p. 40).

De todo modo, a administração Clinton seguiu à risca não só os conselhos de Huntington, Kristol e Kagan, mas toda estratégia da Primazia. Com efeito, ao preservar e expandir a presença na Europa e na Ásia, os Estados Unidos mantiveram a estabilidade nas respectivas regiões e impediram a emergência de rivais competidores. Ambas potências - Alemanha e Japão - permaneceram “integradas” a um sistema de segurança liderado pelos americanos, e a Rússia permaneceu “cercada” nos dois extremos da Eurásia.<sup>24</sup> Como salienta Mastanduno:

“ The United States is seeking to preserve the status quo in security relations with its Cold War allies, and is seeking to engage and integrate its Cold War adversaries, Russia and China, into an order that continues to reflect the design and preserves the dominant position of the United States.” (1997, p. 49-88).

Em suma, os Estados Unidos conseguiram preservar sua unipolaridade ao longo dos anos 90. Recorrendo à retórica da Doutrina Clinton, o governo democrata foi capaz de angariar apoio doméstico e legitimidade internacional para manter a hegemonia estadunidense no pós-Guerra Fria. Destarte, Bill Clinton obteve sucesso na manutenção das potências aliadas sob hegemonia norte-

---

<sup>24</sup> Segundo Emmanuel Todd: “..enquanto a Europa e o Japão se satisfizerem com a liderança americana, o império será invulnerável.” (2003, 156).

americana, bem como na expansão e no aprofundamento dessa hegemonia sobre os países da periferia do sistema internacional.

#### 4.4. As Garras da Águia Democrata

O sucesso da administração Clinton em levar adiante a estratégia da primazia nos anos 90 certamente tem ligação com o “modo” pelo qual essa estratégia foi implementada. De fato, o esforço para empreender uma política externa de caráter cooperativo e, sempre que possível, multilateral, minimizava as possibilidades de se formarem alianças para o equilibrar o poderio norte-americano.<sup>25</sup> Segundo César Guimarães (2002), Clinton valeu-se da linguagem e da ação orientada pela primazia quando lhe foi necessário. Entretanto, o presidente democrata soube “temperá-la com as artes do “soft power””.<sup>26</sup>

Não obstante, é o próprio Joseph Nye que alerta para o fato de que esse tipo de poder, sozinho, não é capaz de sustentar a hegemonia norte-americana no sistema internacional:

“...Americans want to influence distant governments and organizations on a variety of issues [...] To do so, USA cannot merely set a good example, it needs hard-power resources [...] the soft power [...] Alone, it does not support a very venturesome foreign policy.”(1999, p. 25-27).

Como dito anteriormente, a grande estratégia substituta da Contenção no pós-bipolaridade é a Primazia. Ora, na verdade, a Primazia nada mais é do que a estratégia da superpotência que derrotou seus rivais e busca preservar seu domínio. A “América” sabia que era a número um do mundo e estava cônica de que, para permanecer assim, o poder militar era um elemento indispensável:

---

<sup>25</sup> Agindo como “nação indispensável” na manutenção da ordem, diplomacia “Clintoniana” procurou realizar o papel de “intermediário honesto” nos mais diversos conflitos: procurou mediar acordos de paz entre judeus e palestinos; celebrou o acordo de paz entre Israel e Jordânia; engajou-se para resolver as divergências entre Índia e Paquistão em relação à região da Caxemira; comandou os esforços de paz na Irlanda do Norte; e tentou mediar as desavenças entre Grécia e Turquia relacionadas ao Chipre. <sup>25</sup> (Hass, 1997; NSS, 1995, 1998, 2000). Diferentemente do DPG, apresentado ao final do governo Bush (pai). Como já mencionado anteriormente, o DPG defendia, explicitamente, a primazia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. E, para mantê-la, cogitava até mesmo o uso de ataques preventivos contra outros países.

<sup>26</sup> Joseph Nye (1999) criou a expressão “poder brando” – “soft power”, no original - que é o poder de influência que deriva da cultura, dos valores, da diplomacia e de outros instrumentos de persuasão.

“ American assets are unique: our military strength, our dynamic economy, our powerful ideals [...] Never has American leadership been more essential. [...] Even with the Cold War over [...] military force remains an indispensable element of our nation’s power [...] the United States will have sufficient military capabilities to deter or defeat aggression by a coalition of hostile powers or by a larger, more capable adversary than we foresee today.” (NSS, 1995, p. i, ii e 9).

Não há dúvida de que a obsessão do governo Clinton pela redução do déficit orçamentário do país levou à redução dos gastos militares.<sup>27</sup> Não obstante, diferentemente do que muitos esperavam, a derrota dos soviéticos não diminuiu da importância do poder militar para os EUA. A retórica difundida nos anos 90 de que, no pós-Guerra Fria, as questões econômicas haviam se tornado mais relevantes do que a força militar, certamente não foi “comprada” pelo governo norte-americano.<sup>28</sup>

Nesse sentido, o fim da contenda bipolar não impediu que os Estados Unidos mantivessem os gastos militares bastante superiores em relação ao resto do mundo, consolidando, definitivamente, sua incontestável supremacia militar. Assim, na década de 90, enquanto na Europa, a média dos orçamentos militares caiu para menos de dois por cento do Produto Interno Bruto, os gastos com defesa dos EUA continuaram superiores a três por cento do PIB. (Kagan, 2003).

E, apesar de esses gastos terem diminuído como porcentagem do PIB em comparação ao período da Guerra Fria, em valores absolutos, o dispêndio militar norte-americano manteve-se substancialmente alto em relação ao resto do mundo:

29

“The defense budget remains large, even by Cold War standards; real defense spending nearly equals the outlays of the 1970s, and is roughly 80 per cent of what it was in the early 1960s. It is also very large relative to the rest of the world,

---

Diferentemente do “hard power”, que se refere à capacidade de um país exercer poder por meios econômicos e militares.

<sup>27</sup> “...since the end of the Cold War [...] U.S. defense spending has dropped from around \$400 billion a year to about \$300 billion--yielding a \$100 billion peace dividend that helped eliminate the United States' gaping Cold War budget deficit and still leaves defense spending higher than that of the next dozen highest-spending nations combined.”(Carnegie Endowment for International Peace, 2000, p. 18).

<sup>28</sup> Segundo Ryan, Clinton manteve os gastos em 85% do que havia sido gasto na Guerra Fria: “The 1993 Pentagon study, The Bottom Up Review, was clear that with the demise of communism the threat had gone and that the most important challenges to the United States were economic. Despite this, little was cut from US defence budgets [...] By 1996 the US defence budget equalled that of all the other developed nations of the world combined.” (2000, p. 189).

<sup>29</sup> Além disso, os números não indicam outras vantagens americanas, como uma cadeia de bases em pontos estratégicos ao redor do mundo, e o acesso à tecnologia mais avançada do que outras potências. Mais informações sobre a distribuição das forças americanas no mundo na década de 1990, ver em Todd, E. Depois do Império. Editora Record: São Paulo, 2003, p. 104.

equaling the total defense spending of the next five major military powers in 1994 (Russia, China, Japan, France, and Germany).” (Posen e Ross, 2001, p. 46).

Para se ter uma idéia, a média dos gastos militares anuais dos Estados Unidos durante a Guerra Fria (1946-1991) foi de 344,1 bilhões de dólares, ao passo que a média do orçamento militar do governo Clinton manteve-se em cerca de 317,3 bilhões de dólares. O fato é que, em 1950, os Estados Unidos tinham um PIB de apenas US\$ 250 bilhões, ao passo que no último ano do governo democrata, o PIB estadunidense ultrapassava os US\$ 10 trilhões de dólares. (Center for Defense Information, 2001-2).

Resultado, os Estados Unidos não apenas investem muito mais em suas forças armadas do que todas as outras potências somadas, mas mantêm essa superioridade a um custo relativo baixo em relação ao PIB. A tabela a seguir, mostra que, no último ano da administração Clinton, a primazia militar dos Estados Unidos era absoluta:

**Tabela 1: Gastos Militares – Ano de 2000**

País	Valor em bilhões de dólares (US\$)
EUA	311,7
Rússia	56
Japão	45,6
China	39,5
França	27
Alemanha	23,3
Restante países Otan	62,3

Fonte: Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, Departamento de Defesa dos Estados Unidos, Tabela Preparada pelo Center for Defense Information, (2001-2), p. 47.

A manutenção dos elevados gastos militares supracitados, porém, não poderia ser realizada sem justificativas. Como visto nos capítulos anteriores, o confronto bipolar explicava os maciços gastos militares estadunidenses e justificava o envolvimento militar do país nas diversas partes do globo: “...the threat of a communist takeover within the United States [...] in foreign policy that fear played an important role in the development and sustenance of military power at the heart of US culture.”(Ryan, 2000, p. 169).

No pós-Guerra Fria, o governo Clinton foi hábil em encontrar uma justificativa para que os EUA mantivessem os pesados investimentos no setor militar. A mensagem que Clinton procurou transmitir aos países aliados foi a seguinte: se a “ameaça iminente” representada pela União Soviética tornara a “liderança” norte-americana do Ocidente irrecusável durante a Guerra Fria, os Estados párias e as ameaças difusas e transnacionais do pós-bipolaridade tornaram-na indispensável:<sup>30</sup>

“Today, an older order passes, the new world is more free but less stable. Communism’s collapse has called forth old animosities and new dangers. Clearly America must continue to lead the world we did so much to make [...] When our vital interests are challenged or the will and conscience of the international community is defied, we will act – with peaceful diplomacy whenever possible, with force when necessary.” (Clinton, Inaurural Address, 21 January 1993. apud Ryan, 2000, p. 187-88.).

Assim, ao mesmo tempo em que o governo Clinton demandava soluções cooperativas para lidar com ameaças transnacionais, o mesmo mantinha um aparato bélico capaz de lidar unilateralmente com estas ameaças. Essas ações que, aparentemente parecem denotar incoerência, são, na verdade, fruto de uma estratégia deliberada que visava a manter o *status quo*. (Guimarães, 2002).

---

<sup>30</sup> Estados como Irã, Iraque e Coreia do Norte já eram acusados no governo Clinton de promover o terrorismo e de fabricarem armas de destruição em massa. Por isso, a estratégia militar do Pentágono sustentava que os EUA deveriam estar preparados para lutar e vencer “dois grandes conflitos regionais simultâneos” - “two overlapping major theater wars”, no original. Essa estratégia militar já estava em vigor desde o primeiro governo Bush, e havia sido posta em prática por Colin Powell (NSS, 1991, 1995, 1998, 2000). Entretanto, curiosamente em relação à Coreia do Norte, a política externa da administração Clinton ofereceu tratamento diferenciado daquele dispensado a outros Estados considerados párias, como o Irã e o Iraque. Enquanto em relação aos últimos, ainda prevalecia a estratégia da “dupla contenção”, para os norte-coreanos, valia a doutrina Clinton do Engajamento e Expansão. Certamente no caso Pyongyang, o tratamento

Com efeito, a estratégia dos Estados Unidos procurava conservar os países que já se encontravam “engajados” em seus canais de influência, e confrontar aqueles que desafiavam a ordem unipolar:

“ We should expect the unipolar state to engage and integrate – in effect, to try to co-opt – potential great powers who do not have clear revisionist intentions. Unambiguous revisionist challengers are impervious to accommodating behavior, and thus in relations with them we should anticipate that the dominant power will adopt a confrontational stance.” (Mastanduno, 1999, p. 32).

Ora, ao vencerem a Guerra Fria, os Estados Unidos tornaram-se a única superpotência. Logo, os norte-americanos, e o governo Clinton não é exceção, não se furtariam em usar a força ou agir unilateralmente para preservar seu mundo unipolar. Segundo Posen e Ross: “Primacy implies the employment of force whenever it is necessary to secure or improve the U.S. relative power position..” (2001, p. 50).

De fato, com a extinção da URSS, os EUA podiam prescindir da ajuda de países aliados para levar sua nova estratégia adiante. Durante o confronto bipolar, não havia como levar a Doutrina da Contenção adiante sem a colaboração de países aliados. Era uma estratégia multilateral por natureza. Os desentendimentos com os países aliados tinham que ser administrados por Washington para não comprometer a execução da Contenção.

No pós-bipolaridade, por sua vez, a Casa Branca não estava mais disposta a tolerar nenhum tipo de *neogaullismo*, até porque não precisava. A estratégia do pós-Guerra Fria, a Primazia, não era do ocidente, era dos Estados Unidos. A superpotência não necessitava da colaboração de outros países para preservar seu mundo unipolar: “ In all cases, the nature of our response must depend on what best serves our own long-term national interests [...] being willing to act unilaterally when our direct national interests are most at stake.” (NSS, 1995, p.7).

Por isso, apesar de haver promovido uma política externa multilateral e de ter “temperado” a Doutrina da Primazia com o chamado poder brando, Bill Clinton não hesitou em empregar a força e recorrer ao unilateralismo para manter a hegemonia norte-americana:<sup>31</sup> “We must always be prepared to act alone when

---

diferenciado ocorria devido sua posse de armas nucleares, o que dissuadia os EUA de qualquer tentativa de ataque ao país comunista.

<sup>31</sup> Para se ter uma idéia, apesar da aproximação com a China, pela primeira vez em 17 anos, Clinton respondeu a tentativas chinesas de intimidar Taiwan, enviando três porta-aviões para a região no final de 1995 e início de 1996.

that is our most advantageous course [...] using our military might unilaterally and decisively.”(NSS, 1998. p. 2 e 5).

Com efeito, até mesmo os críticos que culpam a administração democrata de haver reduzido demais o orçamento militar do país, criticam Bill Clinton por ter enviado tropas ao exterior mais do que qualquer outro presidente americano nos últimos cinquenta anos (Rice, 2000).

E não é por menos. Realmente, as intervenções militares foram realizadas no governo Clinton sempre que o presidente democrata as considerou necessário para defender os interesses norte-americanos e preservar a hegemonia do país. Por isso, não foi à toa que, quando as imigrações do Haiti para a Flórida começaram a incomodar, os EUA intervieram no país (1994).

Da mesma forma, preocupados em preservar a coesão e a viabilidade da OTAN, leia-se a hegemonia norte-americana dentro da Europa, os Estados Unidos intervieram no continente europeu, nos conflitos nos conflitos da Bósnia (1995) e do Kosovo (1999) – não se esquecendo que esta última intervenção foi um ato unilateral, pois não passou pelo crivo das Nações Unidas.<sup>32</sup>

Além disso, Washington bombardeou unilateralmente o Afeganistão e o Sudão, em 1998, em represália aos atentados às embaixadas americanas do Quênia e da Tanzânia. O Iraque, por sua vez, também foi alvo, em duas ocasiões, em 1993 e 1998, da precisão dos ataques “cirúrgicos” (e unilaterais) da superpotência. Segundo Kagan (2003), a maior disposição dos Estados Unidos em empregar a força no pós-Guerra Fria é algo natural, visto que o país detém na ativa um considerável arsenal militar e não tem nenhum adversário que possa equipará-lo. A própria ex-Secretária de Estado, Madeleine Albright, já disse em mais de uma ocasião que não fazia sentido para os EUA ter uma máquina militar tão poderosa se não fosse para usá-la. (Powell, 1996, p.576).

O unilateralismo, por sua vez, não esteve presente somente quando os EUA recorriam à força. Apesar de ser conhecido como o presidente “multilateralista”, respeitador do direito internacional, longe das câmeras, Bill Clinton rejeitou todos

---

<sup>32</sup> Vale lembrar que nas negociações dos conflitos da Bósnia (Dayton) e do Kosovo (Rambouillet), os EUA procuraram impor os termos da negociação, gerando reações negativas por parte dos europeus. É importante ressaltar que os EUA intervieram em Kosovo pois instabilidades no continente europeus podiam afetar os interesses dos EUA. No entanto, no mesmo ano, Clinton recusou-se a enviar soldados para o Timor Leste, pois o conflito timorense em nada afetava os

tratados internacionais que a seu ver pudessem restringir a liberdade de ação dos Estados Unidos e, conseqüentemente, comprometer a primazia do país.<sup>33</sup>

Nesse sentido, no campo comercial, em agosto de 1996, os EUA indispuseram-se com as potências aliadas ao aprovar a Lei Helms-Burton e D'Amato. Segundo esta lei, os EUA arrogavam-se o direito de proibir qualquer país da comunidade internacional de relacionar-se comercialmente com Cuba, Irã e Líbia - estados considerados patrocinadores do terrorismo internacional. Os países que comercializassem, sofreriam sanções econômicas por parte dos Estados Unidos. A ameaça de imposição unilateral de sanções econômicas foi repudiada com veemência por seus parceiros, principalmente a União Européia, que acabou não cumprindo essas determinações. (Posen e Ross, 2001).

Além disso, Clinton foi diplomático ao assinar o Protocolo de Kioto, embora o mesmo também tenha usado de diplomacia para se esquivar das críticas por não ter apresentado Kioto ao senado norte-americano para ser votado. Da mesma forma, com o intuito de resguardar sua supremacia militar norte-americana, o presidente Bill Clinton foi o primeiro a exigir imunidade para os soldados americanos antes mesmo da instalação do Tribunal Penal Internacional. Washington temia que a possibilidade de julgamento de nacionais estadunidenses por uma corte internacional pudesse vir a restringir a liberdade de ação de seus soldados, o que poderia complicar futuras ações militares do país. (Kagan, 2003).

Evitando qualquer acordo que pudesse comprometer o poderio militar norte-americano, o governo Clinton também se recusou a assinar em 1997 a Convenção Internacional Antiminas (Ottawa). E, embora signatários da Convenção sobre Armas Biológicas de 1972, os EUA rejeitaram em 2000 a criação de um sistema que permitisse a verificação dessas armas.<sup>34</sup>

Além disso, apesar da resistência tanto por parte da Rússia, quanto por parte dos próprios aliados, Bill Clinton, levou adiante o projeto de construção de um sistema de defesa antimísseis. Retórica à parte, assim como Bush (pai), a administração democrata também desejava construir esse sistema antimísseis para

---

interesses da superpotência. Além disso, a Indonésia (membro da Opep) sempre foi um país aliado dos EUA no Sudeste Asiático. (Hirsh, 2003).

<sup>33</sup> De acordo LaFeber (1997), o governo Clinton enfraqueceu a ONU, pois os EUA não pagava as devidas contribuições dos EUA à instituição. Assim, os EUA tornaram-se o maior devedor das Nações Unidas nos anos 1990.

tornar a América uma nação militarmente invulnerável - pôr fim ao MAD - e assim ter total liberdade de ação na seara internacional.<sup>35</sup> Como alerta Richard Falk: “There is every reason for others to fear that when the United States is undeterred it will again become subject to ‘the Hiroshima temptation,’ in which it might threaten and use such weapons in the absence of any prospect of retaliation.” (2002, p.9)

Na verdade, enquanto os interesses da comunidade internacional coincidem com os dos Estados Unidos, Bill Clinton executou a estratégia da Primazia multilateralmente e de forma “benigna”. Não obstante, quando a retórica da doutrina Clinton não era suficiente para exercer essa estratégia de maneira cooperativa, a administração democrata não hesitou em recorrer ao uso da força, bem como agir unilateralmente para fazer valer seus interesses e preservar o *status quo*: “Our forces must be able to help offset the military power of regional states with interests opposed to those of the United States..” (NSS, 1995, p. 8).

Em resumo, sendo o poder militar elemento indispensável para a manutenção da primazia norte-americana, a ausência do rival soviético não impediu o governo Clinton de forjar uma nova retórica para sustentar elevados gastos militares.<sup>36</sup> Assim, sempre que fora necessário assegurar a unipolaridade norte-americana, Bill Clinton não hesitou em recorrer ao incontestável arsenal bélico do país. Tampouco se incomodou em substituir sua política externa “cooperativa” por ações unilaterais. Como salienta Kagan (2003), a administração Clinton que, tomara posse falando em ‘multilateralismo positivo’, terminou o governo empreendendo ações que lembravam mais uma ‘nação indispensável’.

---

<sup>34</sup> A convenção sobre Armas Químicas, de 1993, contém sistema de verificação. Mas os EUA a ratificaram com provisões tais que enfraqueceram grandemente seu alcance. (Guimarães, 2002).

<sup>35</sup> É importante ressaltar que, apesar de o governo Clinton ter buscado uma solução diplomática para a oposição russa acerca da construção de um sistema de defesa antimísseis, o presidente americano tentou negociar com Ieltsin uma adaptação do Tratado ABM (1972) para que os EUA pudessem construir o sistema antimísil sem ter que derrogar o tratado negociado por Richard Nixon. O presidente democrata, entretanto, em nenhum momento, desistiu da idéia de construir tal sistema. (NSS, 1995, 1998, 2000).

<sup>36</sup> “...the use of our military has put power behind our diplomacy, allowing us to make progress we would not otherwise have achieved.” (NSS, 1995, p. 13).

#### 4.5. Conclusão

Tendo em vista as rápidas mudanças em curso no sistema internacional entre os anos de 1989 e 1992, o governo de George H. W. Bush vivenciara a transição e a consolidação da ordem bipolar para a unipolar. Nesse contexto, o referencial da Contenção simplesmente não tinha mais utilidade, e as primeiras medidas com vistas a manter a primazia norte-americana já foram pelo governo de Bush pai: “George Bush and Bill Clinton were the first Presidents in the post-1945 era who could no longer use the Truman Doctrine.” (LaFeber, 1997, p. 368).

A combinação de problemas econômicos domésticos, e a inabilidade de Bush pai em forjar uma retórica que justificasse a estratégia da Primazia ante a ausência de um inimigo claro, levaram os democratas de volta ao poder em 1992. O novo presidente estadunidense, por sua vez, rejeitou explicitar a supremacia norte-americana. Bill Clinton foi extremamente hábil na formulação de um novo discurso que, ao mesmo tempo em que garantiu o apoio interno, ajudou a dissimular a estratégia da Primazia, posta em prática ao longo de seu governo.

Assim, no mundo pós-Guerra Fria, onde não havia mais uma ameaça clara à segurança norte-americana, a formulação da chamada Doutrina Clinton foi fundamental para que a administração democrata pudesse levar a estratégia da Primazia adiante, preservando, portanto, a *Pax* americana. Mediante este discurso, o governo Clinton foi capaz de angariar apoio doméstico e legitimidade internacional para manter as potências sob a hegemonia norte-americana e “integrar” os países que ainda não se encontravam circunscritos a ela.

Recorrendo a um estilo de hegemonia “benigna”, a administração Clinton procurou exercer uma política externa de caráter cooperativo, enfatizando a formação de alianças sob a liderança americana na resolução das principais nas questões internacionais. Assim, passando a imagem de uma nação indispensável, Bill Clinton promoveu uma política externa com vistas a preservar e, sempre que possível, aumentar os mecanismos - econômicos e militares - pelos quais os Estados Unidos exerciam sua influência no sistema internacional. Desse modo, mantinha outras potências integradas a instrumentos políticos, econômicos e de segurança liderados por Washington, impedindo-as de desenvolver políticas

autônomas, que pudessem vir a desafiar a hegemonia norte-americana no futuro.

Em contrapartida, a despeito de haver atendido os interesses americanos exercendo uma hegemonia *gramsciana*, a águia democrata não hesitou em agir unilateralmente e recorrer ao uso da força sempre que fora necessário para assegurar a unipolaridade norte-americana. Como atesta Moller: “..the Clinton administration seems to have a firmer commitment multilateralism, albeit not so much in the sense of support for the UN as of alliances – and without relinquishing the unilateralist option.” (1997, p.12).

De todo modo, a dosagem certa de coerção e persuasão empreendida por Bill Clinton, ao longo dos oito anos em que esteve na Casa Branca, ajudara a dissimular a nova estratégia da política externa norte-americana, em atividade desde o fim da Guerra Fria. Quando George W. Bush acede ao poder, em 2000, e passa a exercitar a Primazia de uma forma menos “benigna”, o mundo unipolar dos Estados Unidos passa a preocupar o mundo.