Estados Unidos
Visões Brasileiras



Samuel Pinheiro Guimarães
Organizador

IPRI
CAPES

Estados Unidos
visões brasileiras

Samuel Pinheiro Guimarães
organizador



Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

IPRI

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Fundação Alexandre de Gusmão

Coordenador-geral do IPRI
Paulo Marcos Almeida de Moraes

Coordenação dos seminários
Marco Antonio Soares de Souza Maia

Supervisão editorial
Marco Antonio Soares de Souza
Maia Sebastiana Maria de Azevedo

Revisão e editoração dos textos
Ana Teresa Perez Costa

Preparação de originais
Eliane Miranda Paiva

Editoração eletrônica e correção de textos
Renata Maria de Azevedo
Thyana Azevedo

Desenvolvimento de capa
Pablo Abbdo Bueno Thyana Maria de Azevedo

Equipe de apoio
Anderson Rodrigo Gonçalves Lima
Elza Marí dos Reis Veras
Plorentina Florencia de Preitas

E79 Estados Unidos: visões brasileiras / Samuel Pinheiro Guimarães, organizador . – Brasília : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão , 2000.

1. Estados Unidos – Relações exteriores. 2. Estados Unidos – Comércio exterior. 3. Segurança internacional. 4. Organização do Tratado do Atlântico Norte. 5. Acordo Geral de Tarifas e Comércio. 6. Organização Mundial do Comércio. I. Guimarães, Samuel Pinheiro, org. II. Brasil. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. III. Fundação Alexandre de Gusmão.

C.D.U. 327 (73)

O projeto Anuário de Política Internacional realizou-se graças ao generoso apoio das seguintes pessoas e instituições:

Prof. Dr. Abílio Afonso Baeta Neves, Presidente da
CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

Embaixador Alvaro da Costa Franco, Presidente da
FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão

Agradecemos também a
Adriane Palados – Grand Hotel Ca'd'Oro; Lilian Gelly – Hotel Le Meridien; e Kelbia Loureiro – Voetur Turismo.

Índice

Prefácio **07**

Textos

César Guimarães **09**
Envolvimento e ampliação: A política externa dos estados unidos

José Tavares de Araujo **65**
A Política Econômica Externa dos Estados Unidos nos Anos 90

Mauro Mendes de Azeredo **109**
Visão Americana da Política Internacional de 1945 até Hoje

Artigo

Oliveiros S. Ferreira **239**
Segurança, Comércio e Ideologia

Participantes dos seminários **261**

Prefácio

A importância da política e da economia internacional e das relações com terceiros países para a sociedade e o Estado brasileiros vem rapidamente aumentando e esta tendência somente tende a se acentuar. Por outro lado, é escassa a bibliografia, elaborada por estudiosos brasileiros, sobre terceiros países, ainda quando as relações com esses sejam de grande importância para o Brasil.

Assim, o objetivo principal do projeto Anuário de Política Internacional, organizado pelo IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, com o patrocínio da CAPES – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, é promover a elaboração de estudos sobre países de especial importância para o Brasil e assim contribuir para a gradual construção de uma visão brasileira sobre as principais sociedades e Estados.

Os trabalhos reunidos no presente livro foram elaborados por cientistas políticos, diplomatas e economistas de destaque e abordam aspectos políticos e econômicos da política exterior dos Estados Unidos. Os textos preliminares de cada estudo foram objeto de seminários, realizados no Rio de Janeiro e em São Paulo, com a participação de especialistas que contribuíram com suas reflexões e críticas para o aperfeiçoamento dos textos preliminares e que apresentaram artigos sobre aspectos específicos da política externa americana.

Os textos finais aqui publicados são de responsabilidade de cada autor e apresentam sua visão pessoal sobre as questões que abordam.

Samuel Pinheiro Guimarães

Envolvimento e Ampliação: A Política Externa dos Estados Unidos

*Cesar Guimarães**

A nova política externa

O presidente Clinton é o primeiro governante americano cujos mandatos têm sido cumpridos na ausência do rival de meio século: a União Soviética, dissolvida em dezembro de 1991. São sete anos – a que se devem acrescentar os do período do antecessor, George Bush – de busca intensa de uma diretiva eficaz para uma nova política externa dos Estados Unidos.

O desejo de eficácia se reflete no espelho do passado recente: é consensual, entre *policy-makers* e intelectuais envolvidos com as relações internacionais nos Estados Unidos, que a doutrina da "contenção" *(containment)* orientou adequadamente uma prática política vitoriosa. Enunciada pelo presidente Truman, em 1947, ampliada pelo célebre memorando 68 do Conselho de Segurança Nacional[1], em 1950, a "contenção" teria se mostrado, ao juízo da história, adequada ao interesse nacional americano e legítima, em seus aspectos ético-políticos, na recepção de elites e do público, interna e externamente.

---

* Professor de Ciência Política no Iuperj. O autor agradece aos professores João Pontes Nogueira, Luis Fernandes e Monica Herz, do Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, pelas competentes sugestões, que, a seu próprio risco, nem sempre pôde seguir, e pelas referências bibliográficas. No IRI, deve também agradecimentos a Luciana Mello de Mendonça, coordenadora, e Roberta Derquiashian, do Núcleo de Documentação. No Iuperj, agradece a Maria Regina Soares de Lima e obteve o apoio inestimável de Ana Caillaux, do Setor de Computação; de Beatriz Garrido Guimarães, coordenadora da biblioteca; e de Claudia Boccia, do Setor de Publicações, que digitou o trabalho e teve paciência, Leandro de Azevedo Lapa e Silva, mestrando do Iuperj, mostrou-se excelente e criativo assistente de pesquisa.

[1] Paterson, T. G. e Merrill, D., (eds.). *Major problems in Americanforeign relations:* documents and essays. (Lexington: D.C. Heath and Co., 1995, 4ª ed., v. II, p. 259-61 e 262-4.

Nada fácil, porém, é a tarefa de formular uma nova doutrina eficaz e legítima. Como é sabido, a "contenção", por enormes e complexos que fossem os esforços envolvidos, implicava um contexto político simples, a simplicidade do inimigo visível: a União Soviética sob Stalin no imediato pós-guerra. Operou-se rapidamente a transformação ideológica de um Estado nacional com interesses próprios em um regime – o comunista -que envolveria a "subversão interna" das nações. Este deslizamento semântico já aparece no pronunciamento de Truman. Conter a União Soviética e, logo, conter o comunismo, veio a implicar uma imagem bipolar do sistema de Estados por meio século, conferindo aos Estados Unidos uma liderança vocacionada à presença militar, política, econômica e cultural literalmente em qualquer parte do globo.

A negatividade – conter uma agressão ubíqua, multiforme, mas bem definida como pólo oposto – propiciava o que se poderia denominar o "trabalho do positivo", o contra-conceito decisivo da política externa americana: a democracia.

No período da Guerra Fria, o lugar do interesse é secundário em relação ao lugar do valor. A economia de mercado (o termo capitalismo é mais freqüente no léxico do adversário) recebe menos ênfase que a ordem política livre. Daí veio a se originar toda uma semântica de combate, em que noções opostas foram constituídas pela via da "semelhança familiar": a democracia contra o totalitarismo, o "mundo livre" contra a "cortina de ferro", a liberdade contra o comunismo. Em suma: o bem contra o mal, eventualmente explicitados em termos de *Jihad.*

A bipolaridade, esquema de compreensão corrente da Guerra Fria, remete ao *topos* sociológico da coesão de um grupo em face de agressão iminente, mas envolve também uma dimensão ativa, de caráter político: a produção continuada do perigo como garantia de coesão crescente.

Cabe aqui um paralelo. Para justificar o terror e os expurgos que sua ditadura impôs à União Soviética, Stalin formulou estranha doutrina: quanto maiores fossem os avanços do socialismo, tanto mais numerosos seriam os inimigos internos a liquidar. Na Guerra Fria, a democracia encontrou à partida o obstáculo soviético. Mas logo o inimigo multiplicou-se: na Grécia e na Itália, na China e na Coréia e no Vietnã e no Terceiro Mundo. Em todas as circunstâncias, o inimigo real funde-se ao inimigo imaginário. Suspeita-se dos neutros, não há lugar para terceiros, a quem cumpre hostilizar.

A doutrina da "contenção" não foi eficaz apenas porque inspirou práticas antagônicas que resultaram vitoriosas na Guerra Fria, mas também porque produziu uma alteridade hostil que configurou a identidade americana como liderança" global necessária. Nação líder do mundo livre – eis, afinal, a expressão mais simples do nacionalismo americano neste meio século. Um nacionalismo que se expressou por universais (a liberdade, a democracia, etc.), à semelhança do que ocorreu com outras grandes potências no passado.

A Guerra Fria acabou. Os Estados Unidos emergem, afinal, com toda a nitidez, como a única superpotência, militarmente hegemônica, economicamente capaz de enfrentar a competição com as outras economias industriais, promovendo sua versão de ordem pública como a única politicamente legítima, com influência cultural sem paralelo. Termos (conceitos?) como unipolaridade e primazia vêm sendo empregados para descrever a nova situação. Serão retomados a seu tempo, mas, antes, é o termo **liderança,** ainda mais freqüente, o que importa. Pois o passado recente, que fornecia as respostas simples, agora interpela com a questão complexa: liderança, contra quem?

Não admira, portanto, que as reações iniciais da "comunidade estratégica" americana envolvessem uma espécie de busca especular do inimigo perdido, de que é exemplar conhecido a patética incursão

etnocêntrica de um cientista político em implausível "choque de civilizações"[2]. A especulação é interessante, porém, como sintoma: é necessário o conflito para que a coesão se mantenha; a coesão é necessária para a reafirmação da liderança. De outra forma, como definir (e impor) o "interesse nacional"? O comunismo, que estava em todo lugar, encontra um correlato funcional até onde menos se espera, pois que o "choque de civilizações" se instala na própria sociedade americana: a nova imigração, seu caráter de diáspora, o "culto ao multiculturalismo" podem produzir "uma fonte de espiões utilizados para obter informações para os governos de seus países".[3]

Esta é apenas uma das formas, transparente e extremada, de enfrentamento dos novos tempos. Pois há os que se preocupam com a ressurgência da Rússia, com o futuro da China, quando não com as eventuais implicações militares da economia japonesa, e assim por diante.

O debate continua e, dada a complexidade da nova situação, não é de se esperar que tão cedo redunde na plenitude de um consenso, ainda que ele comece a se esboçar. O governo Clinton procurou dar-lhe um rumo, consolidando uma doutrina de segurança nacional e de política externa. De acordo com um relato histórico[4], Bill Clinton apresentou as novas prioridades da política externa em sua campanha presidencial de 92: atualizar e reestruturar as condições de eficácia *(capabilities)* militares e de segurança, enfatizar o papel da economia nas relações internacionais e promover a democracia no exterior.

---

[2] Huntington, Samuel P., A clash of civilizations? *Foreign Affairs*, v. 72, verão de 1993, p. 22-49.

[3] Huntington, Samuel P., The erosion of American national interests. *Foreign Affairs*, v. 76, n° 5, setembro/outubro de 1997), p. 28-49.

[4] Brinkley, Douglas. Democratic enlargement: the Clinton Doctrine. *Foreign Police*, v. 106, primavera de 1997, p. 111-27.

Estes pontos genéricos não obtiveram maior repercussão, pois a campanha girou em tomo de questões internas – a economia, especialmente –, mas foram retomados já no primeiro governo, particularmente porque Clinton passou a ser criticado por não ter política externa definida ou, alternativamente, por não ter mais que uma política externa dedicada unilateralmente ao comércio, seguindo as inclinações "economicistas" do então secretário de Estado Warren Christopher[5]. E, contudo, relata Brinkley:

Clinton entrou na Casa Branca num momento em que tropas americanas estavam envolvidas em mais nações do que fora o caso para qualquer novo comandante em chefe desde Truman. Em janeiro de 1993, fuzileiros estavam na Somália; a Marinha e a Guarda Costeira executavam um embargo no Haiti, enquanto a Força Aérea vinha de bombardear estações de radar no Iraque e preparava-se para intervir na Bósnia.

A resposta às críticas foi a formulação doutrinária preparada sob a coordenação do assessor para a Segurança Nacional, Anthony Lake e destinada a tornar-se pública. Nisto se distingue o documento básico da "contenção", NSC-68, só trazido à publicidade anos após sua elaboração. Obviamente, as implicações para a análise são importantes, pois um documento público é geralmente mais marcado pela racionalização e pela retórica do que um texto para uso interno de decisores governamentais. Por outro lado, o contexto mesmo da nova doutrina, o da certeza de uma liderança inconteste; um aspecto decisivo de seu conteúdo, o caráter difuso, não polarizado, das ameaças à segurança norte-americana, e, enfim, a amplitude de sua temática, permitem encará-lo como ponto de partida analítico de seguro interesse para o entendimento da política externa dos Estados Unidos.

[5] Na defesa de suas políticas Warren Christopher escreveu *In the stream of history.* Stanford: Stanford University Press, 1998.

Em seu formato mais amplo, *Uma estratégia de segurança nacional de envolvimento e ampliação* data de 1996.[6] São longas 48 páginas que testemunham a enorme diversidade de questões que ora afetariam a segurança nacional dos Estados Unidos e que cabe aqui analisar.

Poucos termos terão sido tão utilizados neste documento como "liderança". De fato, logo na primeira página, constata-se que "nunca a liderança americana foi tão essencial". Este envolvimento *(engagement)* objetiva a "ampliação da comunidade de nações seguras, democráticas e de mercado livre".

O envolvimento ativo nos negócios do mundo – na realidade a liderança – é o oposto de uma eventual e sempre temida manifestação de neo-isolacionismo – nas elites, no Congresso, no eleitorado – temor que melhor se expressa em um dos parágrafos da conclusão:

Os perigos claros e iminentes da Guerra Fria tornaram óbvia, para o povo americano, a necessidade de compromissos e despesas com a segurança nacional. Hoje, a tarefa de mobilizar o apoio público para as prioridades de segurança nacional tomou-se mais complicada. O complexo conjunto de novos perigos, oportunidades e responsabilidades delineados nesta estratégia surge em momento de nossa história em que os americanos estão preocupados com questões internas e as restrições orçamentárias são as mais fortes deste meio século. Não obstante isso, em um mundo mais integrado e interdependente, simplesmente não poderemos ser bem-sucedidos na promoção de nossos interesses – políticos, militares e econômicos – sem um envolvimento ativo nas questões mundiais. (p. 48)

[6] *A nacional securily ,strategy of engagemenl and enlargement.* Casa Branca, fevereiro de 1996, 48ps. http://www.faz.org/spp/military/docops/nationa1/1996stra.htm.

A noção de **interdependência** é de fundamental importância, pois desempenha um papel analítico-retórico fundamental na nova estratégia. A bipolaridade anterior supunha relativa autarquia de cada unidade (os blocos) em conflito. Afastada "a ameaça de expansão comunista" (p. 1), esboça-se o quadro de um mundo mais integrado – a partir de uma "economia verdadeiramente global" – que está, porém, exposta a ameaças difusas que não respeitam fronteiras e tomam tênue a distinção entre política interna e externa, como neste exemplo:

[A] revolução tecnológica aproxima o mundo, na medida em que informação, dinheiro e idéias movem-se pelo globo em velocidade recorde; mas também possibilita que a violência do terrorismo, do crime organizado e do tráfico de drogas ameace a segurança de nossas fronteiras e de nossos cidadãos em formas novas. (p. 5)

De fato "o desaparecimento do comunismo não somente abriu as comportas para conflitos do tipo antigo como abriu as portas a novos perigos" (p. 5). O que se poderia talvez denominar a dialética da globalização não só reduz diferenças entre política interna e externa, mas equaciona segurança global com segurança americana e parece ser neste preciso sentido que "nunca a liderança americana foi mais essencial". A ressonância wilsoniana é forte. Trata-se de tomar o mundo seguro para as *''free-trade democracies"* que os Estados Unidos estão envolvidos em expandir.

Neste sentido, o recurso à história exorciza o fantasma isolacionista, oferecendo a alternativa do multilateralismo e da cooperação sob liderança:

Os vitoriosos da Primeira Guerra dissiparam seu triunfo quando se voltaram para dentro, produzindo uma depressão global e permitindo a emergência do fascismo, o que reconduziu à guerra global. Depois da Segunda Guerra, relembramos as lições do passado. Frente a uma nova ameaça totalitária, esta grande nação não se furtou ao desafio do momento.

Escolheu estender a mão, reconstruir estruturas de segurança internacional e liderar ... É este exemplo e seu sucesso que nos inspira agora a continuar na difícil tarefa de um novo estágio desta velha luta: assegurar a paz que foi ganha na Guerra Fria contra aqueles que ainda negam aos povos seus direitos humanos, terroristas que ameaçam inocentes e Estados párias que preferem repressão e extremismo à abertura e à moderação. (p. 6)

À lista de ameaças deve-se acrescentar a disseminação de armas de destruição em massa e, como instância de velhas questões em um mundo renovado, a ressurgência de "nacionalismos militantes" e de "conflitos religiosos e étnicos". São também ameaçadores um conjunto de "problemas transnacionais" que "no passado pareciam distantes", como a degradação ambiental, a redução de recursos naturais, o crescimento populacional acelerado e os fluxos de refugiados.

Haveria que seguir os ensinamentos da "geração dos anos 40" que consistem, salvo nos casos de "problemas transnacionais", em contenção e dissuasão, termos da Guerra Fria que agora aparecem em contexto diverso. Assim, a política para os *"rogue States"* Iraque e Irã é a de "dupla contenção" – muito embora a percepção do Irã venha se amenizando desde a elaboração do documento. Anteriormente, contudo, o próprio Anthony Lake apresentara a política para "Estados fora da lei" (a saber: Cuba, Coréia do Norte, Irã, Iraque e Líbia) como envolvendo "responsabilidades especiais" para os Estados Unidos, "como a única superpotência, no sentido de "neutralizá-los, contê-los... eventualmente transformá-los".[7] Diferentemente, contudo, das necessidades da Guerra Fria, a contenção, por importante que seja, é secundária em relação aos aspectos construtivos da nova política, também um legado da geração dos 40. O que a segurança nacional requer é um envolvimento positivo que redunde na ampliação da esfera mundial da democracia de mercado.

[7] Lake, Anthony. Confronting backlash States. *Foreign Affairs*, v. 73, n° 2, março-abril, 1994, p. 45-55.

Os objetivos nacionais ampliam-se num sentido construtivista. Relata o já citado Douglas Brinkley que o presidente Clinton vinculou a "ampliação" a uma espécie de "teoria dos dominós" às avessas: ali onde "economias comunistas de comando entravam em colapso, mercados livres viriam a surgir e florescer". Maior o contingente de democracias de mercado, melhor assegurada a segurança dos Estados Unidos e a paz mundial.

É neste sentido que se completam os três objetivos na nova estratégia. Ao objetivo tradicional – fortalecer a própria segurança militar – acrescentam-se a "revitalização da economia americana" e a promoção da "democracia no exterior". Em formato teórico:

> Acreditamos que nossos objetivos de fortalecer nossa segurança, incentivar nossa prosperidade econômica e promover a democracia se apóiam mutuamente. Nações seguras tendem a apoiar o comércio livre e a manter estruturas democráticas. Nações de mercados livres com economias em crescimento e vínculos de comércio aberto tendem a sentir-se seguras e trabalhar para a liberdade. E Estados democráticos não tendem a ameaçar nossos interesses, inclinando-se a cooperar com os Estados Unidos e a promover o livre comércio e o desenvolvimento sustentado. Estes objetivos são atingíveis desde que esteja assegurado que a América permanecerá envolvida no mundo e através da ampliação da comunidade de nações seguras, de livre mercado e democráticas. (p. 2)

Este conjunto de proposições é tão ambicioso quanto controverso. Algumas delas invocam grandes tradições do pensamento social vêm constituindo áreas novas de pesquisa nos Estados Unidos, motivadas e incentivadas pelas necessidades de sua política externa. Não cabe aqui incursão mais aprofundada nas questões que derivam de correlações múltiplas que são apresentadas como evidentes, mas apenas rápidos comentários.

Assim, nada evidencia historicamente que "nações seguras" tendam a ser democracias e economias de mercado aberto. A proposição teórica desliza, contudo, para o plano das propostas de ação política: uma potência hegemônica – unilateralmente ou em um conjunto de nações aliadas, em ação multilateral – pode induzir a emergência ou assegurar a permanência tanto de regimes democráticos quanto de economias abertas. Neste sentido, a teoria torna-se profecia e é cumprida pelas artes do poder: como ensina Maquiavel, só profetas armados podem ser bem-sucedidos. Neste sentido não teórico, mas de ação política, pode-se, por exemplo, afirmar que a OTAN é *"a guarantor of European democracy"* (p. 39).

É igualmente controversa a relação entre livre comércio e paz entre as nações. Não lhe falta, é claro, o amparo de uma grande tradição. Montesquieu refere-se ao "doce comércio", que aproximaria os Estados, refreando-lhes os impulsos belicosos. A noção de mutualidade de vantagens decorrente da divisão internacional do trabalho está presente desde Ricardo, particularmente na literatura econômica de língua inglesa. Tradições tão poderosas quanto as opostas, como por exemplo, as que se originam em List – e todas, no entanto, passíveis de encontrar confirmação ou infirmação, dependendo da escolha de instâncias históricas apropriadas nos últimos dois séculos.

Já a paz democrática – democracias não fazem guerra a democracias – esbarra na fragilidade das séries históricas, em instâncias infirmadoras, na própria definição adequada de **democracia**, no interior mesmo de uma teoria liberal mais consistente e rigorosa. Como fenômeno de **expressão mundial,** democracias representativas são eventos históricos recentes, datando dos anos 50 do século XX.[8] Ademais disso, a inspiração kantiana de recente linha de pesquisa fica gravemente

[8] Santos, Wanderley Guilherme dos. Poliarquia em 3D. *Dados*, v. 41, n° 2, 1998, p. 207-81.

comprometida com formulações como "Estados democráticos não tendem a ameaçar nossos interesses". A "paz perpétua" de Kant é uma idéia da razão: por um lado, indica um ideal a perseguir, mas que jamais será realizado plenamente no mundo real dos seres humanos, por isto que estes não são apenas eticamente racionais, mas também motivados pelo interesse próprio; por outro lado, fornece uma medida comparativa de situações concretas das relações entre os Estados (o que se virá a chamar, com Weber, um "tipo ideal", neste caso, das relações internacionais). Ideal e medida não compatíveis com o interesse de um Estado.

O conjunto de proposições correlacionadas que confere justificativa à nova doutrina oferece, afinal, uma composição de tradicional interesse de Estado – segurança militar – ampliado com considerações amplas sobre o fortalecimento da própria economia, na suposição da identidade de interesses entre economias de mercado. Esta reafirmação forte do liberalismo econômico completa-se com a noção da conformação do mundo político como um conjunto de *free-trade democracies.*

As referências à boa ordem liberal são freqüentes no discurso da política externa americana e caracterizadas, particularmente por observadores favoráveis, como o aspecto idealista ou, simplesmente, o "idealismo" em política externa, a que a evocação de Wilson sempre vem associada. É o que se poderia chamar o "idealismo da **semelhança** democrática", que seria a missão americana promover, com base na premissa do universalismo dos valores liberais, superiores, por definição **às diferenças** – particularistas, também por definição – histórico-culturais entre os povos. É interessante neste sentido a valorização recente de autores tão alheios à tradição filosófica empirista e anglo-saxã, como o Kant da "paz perpétua" ou o Hegel do "fim da história" como realização ocidental do estado de direito, de que é exemplo obra conhecida de Francis Fukuyama[9]. Mais importante talvez é o prestígio adquirido, na comunidade

[9] Fukuyama, Francis. *o fim da história e o último homem.* Rio de Janeiro. Rocco, 1992.

estratégica, das noções associadas à "segurança cooperativa" que serão retomadas adiante.

O argumento do idealismo opera, retórico-conceitualmente, uma dupla coincidência. De um lado faz coincidir, na auto-apresentação americana, ideais e interesses ("Promover a democracia faz mais que alentar nossos ideais. Leva adiante nossos interesses...", p. 6). Por outro lado, e na medida mesma em que democracias estão fadadas ao entendimento, a cooperação entre Estados é tanto mais assegurada quanto maior for a esfera de democracias, a cuja ampliação os Estados Unidos se dedicam. Fusão de ideais e interesses, convergência democrática multiestatal, eis a fórmula política legitimadora de iniciativas multilaterais, da Liga das Nações à OTAN.

Uma novidade pós-Guerra Fria, contudo, consiste na ampliação conceitual da democracia universalista. Na Guerra Fria, os pactos de segurança coletiva – os inúmeros criados pela chamada "pactomania" do secretário Dulles, por exemplo – eram marcados pelo que se poderia chamar a "democracia de resultados" por oposição ao totalitarismo sem peias dos Estados e alianças comunistas. O mínimo denominador comum do anticomunismo bastava para justificar pactos como o de Bagdá ou a Otase, pouco abundantes em Estados democráticos. Agora, a segurança coletiva pode transmutar-se em segurança cooperativa entre democracias ampliadas, pois que não apenas representativas, mas também de livre mercado. A reiterada notação desta novidade tem implicações práticas: como serão recebidas democracias representativas que oponham obstáculos ao "mercado livre"?

Se o idealismo, como descrito, ocupa espaço importante na nova doutrina, o espaço maior, no documento em análise, é ocupado por realistas preocupações com a segurança militar, tanto em sua parte central *(Advancing our interest through engagement and enlargement,* p. 13-37), quanto na dedicada aos "enfoques regionais integrados" (p. 37-47).

Em matéria militar, é óbvio o reconhecimento da própria hegemonia e da decisiva importância que ela desempenha para a liderança junto aos aliados:

As forças militares são críticas para o sucesso de nossa estratégia. Esta nação dispõe de competência militar sem paralelo: os Estados Unidos são a única nação capaz de conduzir operações militares efetivas e de larga escala bem além de suas fronteiras. Este fato, associado à nossa posição única como o parceiro de segurança de escolha em muitas regiões, provê um fundamento para a estabilidade regional através de parcerias de segurança mutuamente benéficas. Nossa vontade e habilidade para o desempenho de um papel de liderança na defesa de interesses comuns também contribui para assegurar que os Estados Unidos permanecerão uma voz influente nas questões internacionais – políticas, militares e econômicas – que afetam nosso bem-estar, na medida em que retenhamos os meios militares para assegurar nossos compromissos com credibilidade. (p. 15)

Em nenhuma outra passagem do texto em análise é tão evidente a ênfase na supremacia militar como garantia tanto da consecução dos objetivos gerais da política externa e do interesse nacional quanto da afirmação da liderança nas várias alianças a que se imputa interesse mútuo. Incursões eventualmente generosas no que seria a crescente dissociação entre força militar e formas de poder mais dispersas – decorrentes da competição/cooperação econômica num mundo globalizado, para dar apenas um exemplo – não encontram amparo na passagem citada, em que o realismo e a linguagem do poder indicam qual é o recurso tradicional do Estado em última instância.

Entre os muitos perigos que cabe conter o primeiro consiste em "grandes contingências regionais". O documento endossa a doutrina pós-Guerra Fria do Pentágono que requer preparação para duas guerras regionais simultâneas, orientação adotada após a Guerra do Golfo. Para

deter agressão ou impedir coerção, com a derrota do agressor se necessário, os Estados Unidos manterão forças adequadas para agir nas regiões que julgue importantes, "de preferência em conjunto com nossos aliados, mas unilateralmente, se necessário" (p. 16). A ação de uma "força para duas guerras" quase se fez necessária em 1994 (Iraque e Coréia do Norte). Trata-se de garantir flexibilidade até porque as "ameaças de amanhã são menos claras" (p. 16).

A estrutura de forças militares americanas é também primordialmente determinada pela necessidade de uma "robusta presença no exterior", para dar forma e substância aos compromissos bilaterais e multilaterais, demonstrar determinação de defender o país e os aliados em regiões críticas, responder rapidamente a crises, efetuar operações de paz e valer-se de posição de confiança para impedir o desenvolvimento de vácuos de poder e corridas armamentistas regionais.

Além destes propósitos mais relevantes, a força militar deve estar preparada para as mais variadas missões, entre as quais o combate ao terrorismo, ao tráfico de drogas ou as missões de contra-insurgência, que ora operam em 25 países (p. 19). Ação militar pode ser empregada para impedir a produção de "armas de destruição em massa" (químicas, biológicas, nucleares) por Estados hostis, o que, no limite, sugere a noção de guerra preventiva.

Paralelamente à ênfase nas negociações para a redução de armas atômicas e aos esforços diplomáticos quanto à não-proliferação, o documento refere-se às recomendações da *Nuclear posture review* do Pentágono, aprovada pelo presidente Clinton em 1994, no sentido de manutenção de forças adequadas para a dissuasão de "qualquer futura liderança estrangeira hostil" (p. 23). A robusta presença no exterior requer 100.000 militares na Europa (p. 39) e outros tantos na Ásia Oriental (p. 42) e muito embora o documento distinga, para fins de decisão do uso de força, interesses vitais daqueles que supõe envolvimento seletivo e limitado

(como na Bósnia, no Haiti) parece que, à vista da dispersão e difusão das ameaças e dos compromissos assumidos, o âmbito dos primeiros é, no mínimo, tão grandioso quanto o era na Guerra Fria.

Escrevendo quando ainda secretário de Defesa do governo Clinton, William Perry, comenta que, com a redução da ameaça de conflito global, os Estados Unidos puderam reduzir a estrutura de suas forças militares em um terço em relação ao máximo da Guerra Fria. Contudo, agora, os riscos de conflito regional cresceram, impedindo redução adicional significativa. O que estabeleceria um dos paradoxos do planejamento para a defesa no pós-Guerra Fria: "o risco crescente de conflitos regionais requer forças convencionais substanciais, exatamente quando o risco reduzido de conflito global solapa a *rationale* política para um exército, uma marinha e uma força aérea grandes e permanentes".[10]

O "paradoxo" pode ser levado a suas últimas conseqüências lógicas: a Guerra Fria justificava todo, rigorosamente todo, o envolvimento militar americano nas mais diversas partes do globo, inclusive em conflitos regionais, como no Vietnã, que se davam por explicados pela bipolaridade dela decorrente. Agora, é necessário manter dois terços da estrutura de forças militares, ainda que sem Guerra Fria. É como se um patrimônio de legitimidade – a "*rationale* política" – fosse depreciado, em menos de dez anos, a um terço de seu valor militar. O autor, contudo, está interessado em soluções técnicas para o problema. "Fazer mais com menos", ou seja, manter 1,5 milhões de pessoal na ativa e 900.000 na reserva e lançar mão dos novos recursos tecnológicos, que de resto poupam mão-de-obra e já utilizados no Iraque e, posteriormente, na Iugoslávia. Mas de especial é necessário para o melhor emprego das forças militares, que parcela significativa delas esteja no exterior, onde pode "configurar o ambiente internacional e deter agressões mais efetivamente". Daí a projeção de

[10] Perry. William J. Defense in an age of hope. *Foreign Affairs*, v. 75, n° 6, novembro-dezembro de 1996, p. 64-79.

tropas na Europa e na Ásia, além de uns 12 a 20 mil soldados na área do Golfo. Neste sentido, "nenhum outro país na história deteve a capacidade para projetar força em qualquer parte do globo tão rápida e eficientemente como os Estados Unidos nos anos 90".

Já o editor de *Foreign Policy,* escrevendo nos primeiros meses do governo Clinton cita o presidente da Comissão das Forças Armadas da Casa de Representantes, para observar que, mesmo após reduções, a estrutura de forças dos Estados Unidos permaneceria a 90% daquela desenvolvida pelo anterior chefe do Estado-Maior Conjunto, Colin Powell – "antes que o Muro de Berlim ruísse, que o Pacto de Varsóvia fosse dissolvido e que a União Soviética se fragmentasse".[11] Com dados de 1995 e 1996 fornecidos pelo Congresso e pela US Arms Control and Disarmament Agency, dois especialistas em segurança nacional, observam que o orçamento para a defesa persiste grande, "mesmo para os padrões da Guerra Fria"; gastos reais com defesa eram quase iguais aos dos anos 70 ti cerca de 80% daqueles do início dos anos 60 – momento de dura confrontação entre as duas grandes potências. Trata-se de um orçamento muito grande também em relação ao resto do mundo, "iguala-se ao gasto total com defesa das cinco mais importantes potências militares depois dos Estados Unidos: Rússia, China, Japão, França e Alemanha.[12]

São de resto despesas que vieram a ser aumentadas em 1999, tal como prometido pelo presidente Clinton em sua mensagem ao Congresso em janeiro *(State of the Union),* buscando talvez aplacar a maioria republicana que o assediava politicamente com um processo de *impeachment,* só concluído, a seu favor, em 12 de fevereiro. Alegou a necessidade de *"military readiness"* para as novas dotações, à vista das ameaças continuadas, como a do Iraque, mais uma vez bombardeado em

[11] Maynes, Charles William. A workable Clinton Doctrine. *Foreign Policy,*- v. 93, inverno de 1993-94, p. 3-20.

dezembro de 1998, de entremeio ao processo.[13] Anteriormente, maio de 1997, o secretário de Defesa William Cohen reiterava, ao dar a público os resultados da Revisão Quadrienal de Defesa, a mesma disposição de tropas no exterior e a mesma preparação para duas grandes guerras regionais. A Revisão reafirmava a persistência da hegemonia americana, mas advertia sobre "a possível emergência, depois de 2010-15, de um poder regional ou competidor regional" *(peer competitor),* possível alusão à Rússia ou à China.[14]

Cabe agora retomar à dimensão econômica da estratégia de envolvimento e ampliação.

Comentando o papel da política externa na campanha presidencial de 1996, um observador, jocosamente, anota que um dos motes de campanha de Clinton em 1992 – *"lt's the economy, stupid"* – bem poderia ser refraseado no novo embate – *"It's the global economy, stupid":* a política externa seria reformulada para servir as necessidades da economia doméstica; a prática de sacrificar prioridades econômicas a necessidades de segurança seria alteradas.[15]

Não é infreqüente, de resto, esta apreciação, quer em tom crítico, quer de aprovação, quanto ao primeiro mandato de Clinton e sua política externa: o Nafta, a OMC, as reuniões da APEC, a Cúpula das Américas e a proposta da ALCA ocorrem no período. À sua direita, o "comercialismo" foi visto como uma das manifestações da "erosão dos interesses nacionais americanos"[16]

---

[12] Posen, Barry R. and Ross, Andrew L. Competing visions for US grand strategy. *lnternational Security,* v. 21, n° 3 inverno de 1996-97, p. 5-53.

[13] *Keesinger's. Record of World Events:* United States, 11/99 e 12/98. CD-rom ed., março de 1999.

[14] *Keesinger's...:* United States, 5/97.

[15] Omestad, Thomas. Foreign Policy and Campaign'96. *Foreign Policy,* v. 106, inverno de 1996.7, p. 37-54.

[16] Huntington, Samuel. "The Erosion...", *cit.*

De forma mais amena, outro observador, referindo-se aos mais de duzentos novos acordos bilaterais de comércio negociados pelo governo americano entre 1993 e 1996, resume as críticas: "Clinton estaria praticando uma pacto mania de livre comércio". Foi o presidente que implementou a visão de que "a democracia viria a prevalecer no pós-Guerra Fria através tanto de acordos comerciais quanto de normas eleitorais". E citando um funcionário governamental: "na Guerra Fria, o conceito era contenção; agora é ampliar o âmbito da democracia. Trata-se de ampliar o acesso aos mercados" – o "evangelho da geo-economia: "a elegância da estratégia de Clinton consiste em que os blocos europeu, do Pacífico, do Hemisfério Ocidental deverão ter uma coisa em comum: a América de Clinton se fixou firmemente no coração de cada um deles"[17]

São decerto um pouco onipotentes as observações sobre o predomínio geoeconômico dos Estados Unidos e talvez muito apressadas as críticas ou encômios ao "economicismo" da "Doutrina Clinton". Apreciações mais sóbrias e já relativas ao segundo mandato do presidente haverão de levar em conta as dimensões todas da política externa. O segundo mandato será marcado pela ampliação da OTAN e pela adscrição a ela de um papel inesperado e inovador; a economia persiste como aspecto essencial, mas nunca totalmente predominante. Contudo, são exatamente as referências à OMC, ao Nafta, às iniciativas junto à APEC, as negociações com o Japão – com as pressões pertinentes – ao envolvimento com o futuro Acordo Multilateral de Investimentos, à futura ALCA que aparecem em um quadro de objetivos estratégicos, neste caso o de "expandir o campo dos mercados abertos" (p. 30). Mercados abertos, por suposto, envolvem complementaridade e ganhos mútuos, de maneira que é algo canhestro arrolar as novas instituições internacionais de coordenação e regulação econômicas ao lado de observações como "os Estados Unidos retomaram da Alemanha sua posição de maior exportador

[17] Brinkley, Douglas. Democratic enlargement..., *cit.*

mundial" (p. 30). Contudo, para o público interno, a mensagem é clara: o envolvimento externo, inclusive o militar, justifica-se também porque produz *"new American jobs"* (p. 30): *"it is the global economy..."*.

O caráter estratégico de promoção democrática é assinalado com clareza no documento. Trata-se, afinal, de parte da definição de "ampliação":

> Todos os interesses estratégicos da América – da promoção da prosperidade interna à prevenção de ameaças globais externas antes que ameacem nosso território – são servidos pela ampliação da comunidade de nações democráticas e de mercado livre. Assim, trabalhar como novos Estados democráticos, para ajudá-los a preservar-se como democracias comprometidas com mercados livres e com o respeito pelos direitos humanos, é uma parte central de nossa estratégia de segurança nacional. (p. 35)

Há satisfação em assinalar o processo de transição para a democracia em tantas partes do mundo, mas cujo sucesso não está assegurado de todo. A tarefa é, portanto, de "consolidação democrática", para usar o conceito acadêmico em voga. Contudo, e possivelmente para aplacar os críticos aos excessos de idealismo, não se trata de uma "cruzada democrática", mas de um envolvimento seletivo, "um compromisso pragmático de ter a liberdade assegurada onde mais nos ajude" (p. 35): Estados que afetem interesses estratégicos, com economias de porte, armas nucleares ou potencial para gerar fluxos de refugiados que afetem o país e seus aliados. Em parte a reflexão remete a um artigo que obteve algum sucesso na comunidade estratégica [18], advogando a idéia cara ao presidente Clinton de uma teoria dos dominós às avessas. A ação sobre Estados-chave envolveria efeitos de difusão a custo mais baixo que a

[18] Chase. Robert *S.*, Hill, Emily B. e Kennedy, Paul. Pivotal States and US strategy. *Foreign Affairs*, 75, 1 (janeiro-fevereiro, 1996), p. 33-51.

dispersão de esforços: a nova África do Sul é expressamente citada neste contexto (p. 36). Nos termos do documento, o objetivo de longo prazo é um mundo em que cada uma das grandes potências seja democrática, as outras vindo a unir-se à comunidade lenta e gradualmente.

A curto prazo, contudo, "a Rússia é um Estado-chave neste sentido", a ela se seguindo os Estados antes controlados pela União Soviética ou aqueles que dela se emanciparam, como a Ucrânia. A proximidade com as democracias da Europa Ocidental, a importância para a segurança americana e a amplitude de seus mercados potenciais mais que justificam a ênfase. Neste contexto, cabe a integração com instituições econômicas européias, como a União Européia, e já se prevê a futura ampliação da OTAN: a iniciativa Parceria pela Paz data de 1994 e a ampliação da OTAN deu-se afinal em 1999, com a admissão da Hungria, da Polônia e da República Tcheca.

Obviamente não poderia escapar ao presidente Clinton a importância estratégica da conversão dos vencidos ao regime dos vencedores da Guerra Fria: "a fonte última da segurança dos Estados Unidos foi sua habilidade para encorajar as novas democracias, especialmente na antiga União Soviética" [19], afirma ele em seu discurso sobre o *State of the Union,* em 1994.

Os esforços se estendem também à Ásia-Pacífico e foram coroados de êxito no Hemisfério Ocidental, com a responsabilidade coletiva da OEA para responder às ameaças à democracia. De fato "no Hemisfério Ocidental, apenas Cuba não é um Estado democrático" (p. 35).

Ademais, não são esforços que se restrinjam à ação estatal. Aqui "envolvimento e ampliação adquirem um sentido adicional" porque os objetivos podem ser também alcançados por grupos privados e não

[19] *Keesinger's...:* United States, 1/94.

governamentais: firmas, para o aspecto de mercado, mas também os sindicatos, os grupos de direitos humanos, os ambientalistas, as câmaras de comércio, todos são bem-vindos "multiplicadores diplomáticos" no fortalecimento da "sociedade civil" (p. 36). Nesta passagem, os ecos do confronto ideológico da Guerra Fria são inequívocos, em especial os da nova fronteira do presidente Kennedy em seu intuito de difundir um credo democrático por todos os meios disponíveis, fonte de tantas denúncias posteriores, justas e injustas, quando o consenso de elites – políticas, da mídia, da academia – foi parcial e temporariamente desfeito sob o impacto da Guerra do Vietnã.

A democracia a promover corresponde a um conceito novo. Não se trata apenas do estado de direito ampliado pelas instituições de representação, ou seja, a democracia representativa, ou de sua versão com ambições de maior rigor conceitual e empírico, a **poliarquia,** originalmente formulada pelo cientista político americano Robert Dahl.[20] É antes, uma *free-trade democracy* que envolve a democracia representativa tradicional e a abertura ao mercado internacional através de uma política de reformas. Esta última foi objeto de uma advertência clara do presidente Clinton, em sua *State of the Union* de 1998, quando propunha ao Congresso maior participação dos.Estados Unidos ao Fundo Monetário Internacional: *"our policy is clear. No nation can recover if it does not reform itself"*.[21]

Já se observou que, durante a Guerra Fria, outros conceitos estavam em curso. Democracia, é claro, estava sempre presente em seu sentido político, enfatizada especialmente naqueles governos cuja política externa se expressava mais fortemente em termos idealistas (Kennedy, Carter), por ser, afinal, a diferença específica a definir o autoconceito dos

20 Dahl, Robert. *Poliarchy: participation and oppposition.* New Haven: Yale University Press, 1971.

21 Keesinger's ...: United States, 1/98.

Estados Unidos e do Ocidente. Democráticos eram também os blocos e pactos destinados a conter o comunismo, pois, muito embora pudessem conter Estados autoritários, o conjunto teria objetivos democráticos: o todo conferia significado às partes ou, caso se prefira a devida homenagem a um grande pensador político, os fins justificavam os meios. A necessidade de pactuar para conter admitia não só a diferença política autoritária – quando não a incentivava, se necessário –, mas a diferença econômica, que é agora hostilizada pelo contra-conceito generalizante de "protecionismo", com que se caracteriza a experiência anterior do desenvolvimentismo.

Claro está que a abertura de mercados não era então alheia às iniciativas americanas como o testemunham a criação do FMI, do Banco Mundial, do GATI ou a concepção do Plano Marshall. Mas o lugar da ordem política era primordial. A democracia estava para a idealidade dos valores, assim como o mercado para a realidade dos interesses, e o apelo a valores é fundamental para forjar consensos, inclusive na própria sociedade americana: os *surveys* de opinião geralmente revelam, desde os anos 50, que o público manifesta mais orgulho por suas instituições políticas do que por sua ordem econômica. No contexto de maior importância, a Europa do pós-Guerra, a democracia – regime de liberdades – era oposto simétrico do comunismo, neste caso de partidos comunistas influentes, como na França, na Grécia ou na Itália.

No pós-Guerra Fria, o novo conceito é, ele também, matéria de "ampliação". Na presumida ausência de discurso alternativo, funciona como matéria de adesão que, se antes era voluntária e parcial, agora é parte das forças das coisas. Por todo este longo documento perpassa um "espírito" de transformação do ambiente externo em espelho de magnificação, como, por exemplo, a noção de que alianças são produtos de pura escolha por parte do "líder". Um tom que é alterado apenas nos dois cuidadosos parágrafos dedicados à China e às "diferenças" quanto a questões de direitos humanos, proliferação e comércio (p. 43).

Exceção à parte, a democracia ampliada é política e econômica, pois esta é a explícita significação do conceito.

A democracia econômica será o resultado das reformas. O terreno é conhecido: se das reformas não resultar alguma forma mensurável de bem-estar (para o qual "economias" existem, por suposto), então as reformas não foram adequadamente implementadas. O argumento não é falsificável *(ou* seja: é empiricamente irrelevante), mas tem efeitos políticos concretos: monitorar as reformas para nelas reincidir de forma mais adequada. O fundamental é a abertura do mercado, o objetivo final a alcançar.

Já quanto à democracia política cabe ser mais complacente. É natural que Estados' que jamais passaram pela experiência poderão incidir em deslizes autoritários que políticas de "consolidação" haverão de corrigir. No Hemisfério Ocidental só o caso de Cuba é definitivamente autoritário ou totalitário. Transições que não se completam ou "autogolpes" por parte de presidentes civis não são de maior monta. É como se a ampliação conceitual da democracia implicasse a redução da relevância de seu aspecto político. Um módico de liberdades públicas, eleições periódicas, dois partidos ou coalizões, o mais forte propugnando pelas reformas, e se poderá dizer, de alguma forma evocando Churchill, que se está diante de um mal bem menor que os regimes anteriores. E é certamente positivo, do ponto de vista da estratégia em exame, contar com um partido das reformas ali onde se contava uma elite inimiga, se cabe assim interpretar o já citado pronunciamento do presidente Clinton em 1994.

Por outro lado, mesmo uma versão minimalista da democracia abriga a característica de incerteza, própria do regime. Pode-se retomar questão anterior: o que acontece se a democracia política vier a rejeitar o *free-trade?* Nos termos do documento, a resposta é simples: é situação impossível, porque os dois aspectos se auto-implicam. A situação não é impossível, é provável, talvez já esteja à vista, ainda que possa fazer

recordar a lição de Burke: quem organiza a ordem por princípios abstratos, acaba por lidar com as conseqüências pela violência.

Finalmente, a promoção da democracia como estratégia de um Estado transforma-se facilmente em profecia que se auto-anula. O mundo da globalização e do liberalismo econômico repõe, em formas novas, a questão da autoproteção das sociedades[22], de que o nacionalismo econômico é uma das dimensões. O uso do regime democrático, sua instrumentalização como objetivo estratégico, confere à democracia um caráter supostamente antinacional, ou seja, fomenta nacionalismos antidemocráticos, exatamente o que se pretende evitar.

"Envolvimento e ampliação" 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 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 expresso objetivo principal desapareceu?

O apelo da nova política ao impacto interno de "perigos externos" – o terrorismo, a proliferação de armas de destruição em massa, o narcotráfico – parece, de momento, ter surtido efeito, trazendo apoio ao presidente Clinton. É o que revela o mais recente *survey* quadrienal, com amostras do público e de líderes de opinião, patrocinado pelo Council on Foreign Relations de Chicago ao final de 1998.[23]

---

[22] Polanyi, Karl *The great transformation.* Boston. Beacon Press, 1971 (1944).

[23] Rielly, John E. American and the world: A survey at the century's end. *Foreign Policy.* v. 114, primavera de 1999, p. 97-1130

Classificado num modesto oitavo lugar em matéria de sucesso externo entre os presidentes do pós-Guerra, quando do *survey* anterior, em 1994, Clinton ascende agora ao primeiro lugar, seguido pelos presidentes Kennedy e Reagan.

A pesquisa revela que a "ameaça crítica mais importante" aos interesses vitais dos Estados Unidos é o terrorismo internacional, seguido pelo temor de armas químicas e biológicas e a possibilidade de países inimigos se tornarem potências nucleares – a remissão ao Iraque, onipresente nas declarações e nas iniciativas militares americanas, é patente.

A preocupação com o terrorismo pode ter sido marcada pelo bombardeio de embaixadas americanas na África, a reação americana contra o Afeganistão – na *State of the Union* de 1999[24], Clinton chega a nomear Osama bin Laden e sua "rede de terror" "como um problema de segurança nacional" – mas também se relaciona com a percepção da criminalidade como o maior problema interno. O terrorismo fora objeto de drástica legislação, de iniciativa do Congresso e sancionada pelo presidente Clinton em abril de 1996, ainda sob o impacto do atentado a um edifício federal em Oklahoma. Ainda em 1996, a explosão de um avião da TWA sobre Long Island, fomentou suspeitas de novo atentado, e o presidente chegou a propor medidas conjuntas ao Canadá e aos aliados europeus, envolvendo sanções contra o Irã, o Iraque, a Líbia e o Sudão, mas não alcançou êxito.[25]

Pode-se, assim, melhor entender a preocupação da opinião pública com terrorismo, que, por sua vez, atua como um dos *"issues"* legitimadores da Doutrina Clinton, fortalecendo a perspectiva de que são agora menos distintas as fronteiras entre política interna e externa.

---

24 Keesinger's ..: United States, 1990

25 Keesinger's ..: United States, 4/95; 4/96; 7/96.

Há diferenças significativas entre o público e a elite. O público reduziu seu apoio ao envolvimento militar do país, salvo em um caso: a eventual invasão da Arábia Saudita pelo Iraque. Já a elite favoreceu o uso de tropas americanas, a maioria apoiando intervenções, se necessário, em Israel, no Kosovo, na Polônia, na Arábia, na Coréia do Sul e em Formosa. O público, contudo, inclinou-se fortemente por intervenções externas se dirigidas contra campos de treinamento inclusive com forças terrestres, admitindo mesmo (54%) o assassinato de líderes terroristas.

A preferência do público é por um envolvimento externo com características multilaterais: 57% apóiam a participação dos Estados Unidos em operações de manutenção da paz de iniciativa da ONU, 72% acham que o país não deve agir em situações de crise sem o apoio dos aliados. O viés multilateralista dos pronunciamentos de Clinton e mesmo ecos da retórica da "nova ordem mundial", de seu antecessor parecem ter aqui surtido efeito e encontrado apoio. Em contrapartida, entre os líderes, 48% preferem ações conjuntas, mas 44% favorecem ações unilaterais, a revelar que outras perspectivas disputam as preferências dos mais influentes.

Grandes questões de política externa, pelo menos na apreciação da doutrina realista, estão presentes, mas são menos nomeadas que as relativas às ameaças difusas, de que o terrorismo é o melhor exemplo: entre os objetivos de política externa, a superioridade dos Estados Unidos militar no mundo aparece como última prioridade; entre as ameaças a interesses vitais nos próximos dez anos, a referência a um rival – no caso, . a China – é a quinta preocupação.

Para o público; mais que para a elite, o resultado é algo como um envolvimento com precauções *(guarded engagement)* de uma superpotência satisfeita, ainda que atenta a novos perigos, amplamente divulgados; para as lideranças, estas percepções se conjugam com autoconfiança no caráter hegemônico do poder americano. O que indica que o discurso externo de Clinton – reforçado pelos êxitos econômicos

internos – vem tendo forte apoio de público e aceitação entre líderes de opinião. Contudo, como conclui o autor, a natureza cautelosa do envolvimento "pode tomar-se problemática se a liderança global vier a requerer dos Estados Unidos alternativas mais duras no futuro do que aquela enfrentada como o único superpoder desde o fim da Guerra Fria".

Uma presença militar externa tão acentuada como a que mantém de momento os Estados Unidos parece encontrar apoio no recurso aos "temas quentes" e difusos e na referência à cooperação multilateral que busca a paz, em última instância. Equilíbrio entre "fórmula política" legitimadora e realidade do poder que se vem mantendo ao longo dos anos Clinton.

Externamente, pode-se observar o encaminhamento das alterações quer de objetivos de implementação de políticas quer da "fórmula política" em breve incursão naquilo que tem sido a mais importante aliança militar dos Estados Unidos – a OTAN, objeto do enfoque regional dedicado a Europa e Eurásia (p. 37-42). Trata-se de contribuir para a criação de uma "Europa livre e não dividida" e, para isso, "o primeiro e mais importante elemento de nossa estratégia na Europa deve ser a segurança através da força e da cooperação militar: a Guerra Fria acabou; a guerra, não".

A referência, no contexto do documento, é ao encaminhamento da crise iugoslava, em especial o Acordo de Paz de Dayton, que consagrou a divisão do antigo território iugoslavo – que já se fragmentara com a criação da Eslovênia e da Croácia – assegurando a integridade da nova República da Bósnia-Herzegóvina.

Em cumprimento a determinação da ONU, a Europa, sob liderança americana, pode agora dedicar-se à imposição da paz nos conflitos de sua periferia e completar sua integração. O ponto importante a ressaltar é a liderança americana:

Muitas instituições terão um papel aí se incluindo a União Européia, a União da Europa Ocidental, o Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa e as Nações Unidas. Mas a OTAN, a maior aliança político-militar da história, deve ser central neste processo.

A OTAN permanecerá a âncora do envolvimento americano na Europa, a chave da segurança transatlântica."... Para os Estados Unidos e seus aliados, a OTAN sempre foi mais que resposta transitória a ameaça temporária. Ela tem sido a garantia da democracia européia e uma força pela estabilidade européia" (p. 39).

E são notáveis os sucessos assinalados no documento: o retomo da França – freqüentemente mais européia do que "atlântica" – aos conselhos de defesa da OTAN; a iniciativa de Parceria pela Paz, aberta às novas democracias da Europa Oriental e Central (a "Europa Central", velha nomenclatura germânica, retomou ao léxico político, como se o "Oriente" houvesse encolhido) e até à Rússia, antecipações da plena incorporação, da Hungria, da Polônia e da República Tcheca, e ainda, a alusão a futuras – mesmo que limitadas – operações da OTAN para além de sua área.

O viés "econornicista" de "envolvimento e ampliação" no primeiro mandato de Clinton foi reduzido em anos mais recentes, e isto se reflete em seus discursos de abertura do Legislativo, com referências amplas a questões estratégicas e de ordem mais geral. A Europa e a OTAN são objeto de um cuidado especial a partir de 1997, principalmente a questão de ampliação de Aliança, dependente de deliberação legislativa: ao Senado cumprirá admitir os três países que "disseram sim à democracia"; a Europa será uma "fortaleza para a paz no século XXI; é necessário, ao expandir a OTAN, definir suas novas missões".[26]

[26] Keesinger's...: United States, 1/97; 1/98; 1/99.

É decerto um feito notável que a OTAN tenha encontrado uma nova razão de ser e de ampliar-se, até porque sua manutenção não parecia óbvia ao iniciar-se a década de 1990. Contudo, seu Conselho adotou, em 1991, uma revisão de "conceito estratégico": ameaças à segurança decorreriam menos de agressões deliberadas contra o território dos aliados do que das "conseqüências adversas de instabilidades... incluindo rivalidades étnicas e disputas territoriais, enfrentadas por vários países na Europa Central e Oriental"[27] Em conseqüência, a OTAN passou a implementar decisões do Conselho de Segurança e da CSCE nos conflitos da Iugoslávia.

O novo objetivo, a justificar a persistência da organização, passou a ser, em suma, a paz na periferia, ameaçada por eventuais conflitos decorrentes do vácuo de poder na área antes sob dominação da antiga União Soviética. As operações de paz não substituíram antigas preocupações. Passada a euforia, uma Rússia debilitada é ainda uma potência nuclear que pode inclinar-se para posições nacionalistas mais exaltadas e há forças políticas que atuam nesta direção.

É sempre possível imaginar que as potências centrais da União Européia estariam a altura de concertar-se para dar conta de conflitos periféricos, mas certamente uma Rússia agressiva é toda uma outra história. Mas, neste caso, o poder econômico e diplomático europeu estaria em condições de condicionar o comportamento russo, como já acontecera nas transições soviética e da Europa Central, em que foi importante o papel da Alemanha. Mas este condicionamento apaziguador torna-se bem mais difícil com a ampliação da OTAN, a despeito das iniciativas americanas no sentido de envolver e tranqüilizar a Rússia.

---

[27] Citado por Lepgold, Joseph. NATO's post-Cold War collective action problem. *International Security*, v. 23, n° 1 (verão de 1998), p. 78-106; consultar, também, Eyal, Jonathan NATO's enlargement: anatomy of a decision. *International Affairs*, vol. 73, n° 4 (outubro de 1997), p. 695-719.

A ampliação da OTAN, justificada por novas missões, mantém os objetivos anteriores, ainda que bem mais matizados, requerendo-se continuidade de forte presença americana que, fazendo-se indispensável, introduz, afinal, mais um objetivo implícito. Nos termos de Lepgold: ...a OTAN permite implicitamente aos Estados Unidos proteger os europeus ocidentais uns dos outros, além de protegê-los de ameaças externas..." ou para ainda citar o documento em análise, "assegurará que nenhuma parte da Europa venha a reverter em zona de competição de grandes potências ou esfera de influência" (p. 40).

A *démarche* não escapa ao eurocentrismo de críticos franceses. Assim, a estratégia americana seria fortemente unilateralista, as alianças supõem sempre sua indispensável liderança: "um *savoir-faire* localista a serviço do globalista americano".[28] É mais dura a conclusão de um ex-representante da França no Conselho da OTAN: "ela está para a Europa político-militar assim como o GATT está para a Europa aduaneira e comercial – o meio de evitar que a Europa se erija em fortaleza independente e, quem sabe, um dia, rival".[29]

A auto-imagem e projeção estratégica dos Estados Unidos como parceiro indispensável, aparece, sob várias denominações, no debate sobre a "grande estratégia" – de que a Doutrina Clinton é parte – e que será objeto de breve exposição a seguir. Supõe inequívoca hegemonia, no sentido militar do termo, e sua pretensão à legitimidade requer que se contorne o *topos* realista de que situações unipolares são sempre instáveis. Não é menos lugar comum a referência a Washington ao recomendar a seu país

[28] Joxe, Alain. Répresentative des alliances de Ia nouvelle stratégie américaine. *Politique Étrangere*, v. 2/97, p. 325-37.

[29] Robin, Gabriel. A quoi sert l'OTAN. *Politique Étrangère*, v. 1/1995, p. 171-80.

que evitasse *"entangling alliances"*. Seria o caso de observar a OTAN como uma aliança que enreda os aliados europeus?[30]

O debate sobre a grande estratégia

A estratégia de "envolvimento.e ampliação", por vezes referida como Doutrina Clinton, foi uma resposta às novas questões de política externa induzidas pelo pós-Guerra Fria, mais ampla e definida que as referências de seu antecessor à "nova ordem mundial". Freqüentemente sintetiza enfoques diversos e situa no contexto de um debate ainda em curso e que será reativado em 2000, quando da campanha presidencial.

Clinton assumiu o poder em 1993, mas governa com um Congresso republicano desde 1995. Sua política externa expressou o ecletismo que as circunstâncias políticas requeriam e não lhe faltaram revezes como a recusa, pelo Congresso, da legislação comercial via *''fast track"*, desde 1997, ou do tratado de banimento de novos testes nucleares, já em 1999, expressamente apoiado por sua administração. Internamente, o desgaste sofrido pelo malogrado processo de *impeachment* parece mais que compensado pela satisfação com os êxitos econômicos e são estes que, salvo crise externa inesperada, mais deverão pesar na sucessão. A oposição republicana terá que se haver com esta satisfação no plano interno – e com a aprovação da política externa indicada, por exemplo, pelo já citado *survey* de *Foreign Policy.*

Por outra parte, e seja qual for o governante dos Estados Unidos a partir de janeiro de 2001, dificilmente a política externa não se apresentará

[30] Para o caso das alianças no Leste da Ásia, consultar Christensen, Thomas J. China, The US-Japan alliance, and the security dilemma in East Asia. Ross, Rober! S. The geography of the peace. East Asia in the 21st Century. *International Security,* v. 23, n° 4 (primavera de 1999), p. 49-80 e 81-118. Também, Hosokawa, Morihiro Are US troops in Japan needed?", *Foreign Affairs,* v. 77, n° 4 julho e agosto de 1998), p. 25.

com um enfoque *eclético* e algo similar à Doutrina Clinton, ainda que em outros termos e com novos *slogans*.

É que o ecletismo se faz necessário como traço essencial do intento de legitimação do novo papel dos Estados Unidos como a única superpotência. De forma simplificada, ele consiste num jogo de ênfases que se relaciona com apresentação explícita de uma política – suas razões públicas e legitimadoras – em contraste com objetivos mais amplos, implícitos ou semi-explícitos, relativos à tradicional razão de Estado.

A alusão às novas e graves ameaças difusas – o terrorismo ou as armas de destruição em massa, por exemplo – ou a questões novas na pauta internacional, como os direitos humanos, faz parte do caráter explícito da nova política, o mais visível e divulgado. E não sem sucesso: as ameaças difusas são as que pesam nas preocupações da opinião pública americana; e o tema dos direitos humanos legitimou a liderança americana na OTAN quando da intervenção na Iugoslávia à conta da questão do Kosovo. Estas questões prestam-se a mobilizações da opinião pública interna e a políticas multilaterais, de cooperação internacional, eventualmente através da ONU, mas, desde a crise do Kosovo, do concerto dos aliados tradicionais – da OTAN, neste caso. Operam no mesmo sentido, ou buscam assim operar, as iniciativas quanto à expansão do mundo das democracias e as múltiplas alusões aos benefícios da globalização e do *free-trade*.

Já o outro aspecto, implícito ou semi-explícito, relaciona-se à definição mesma de uma grande potência. Como manter e ampliar poder? Como impedir o surgimento de rivalidade competitiva, eventualmente ameaçadora? Ou na linguagem do debate corrente, a que se voltará, como manter a "primazia" num contexto de "política unipolar"?

É possível mobilizar a opinião pública interna invocando a necessidade (e a satisfação) da "primazia", e disto não faltam exemplos na história do sistema de Estados, inclusive, senão especialmente, no século XX. Mas é pouco provável que este venha a ser o curso da política externa

americana, em que parcela das elites e do público rejeita envolvimento substancial de militares no exterior desde a Guerra do Vietnã (a "síndrome do Vietnã"), um "clima de opinião" não superado nem pela vitória no Golfo, em 1991, nem pela utilização de novas tecnologias – a "revolução militar" que permitiria vitórias a baixo custo em pessoal.

A própria Guerra do Golfo, que implicou intensa mobilização americana, foi aprovada por deliberação da ONU e objetivava conter tentativa iraquiana de suprimir a soberania do Kuwait. É um exemplo de cooperação internacional, de multilateralismo explícito. A reafirmação do papel dos Estados Unidos como árbitro final das questões do Oriente Médio e como garantidor do suprimento de petróleo para o Japão e a Europa Ocidental (que pagaram os custos financeiros da guerra) teve menor relevo no quadro de suas múltiplas justificativas. A Guerra do Golfo foi a guerra da "nova ordem mundial".

É habitual lembrar que às elites e ao público americanos repugnam o apelo à razão de Estado. A política externa seria impregnada de um "idealismo" – a remissão é sempre a Wilson – e de uma "dimensão moral" inescapáveis. Mesmo um realista "duro" como Kissinger leva o ponto em consideração, ainda que para se preocupar com o seu caráter de injunção limitadora[31] Não caberia aqui um excurso mais longo sobre a cultura política norte-americana, bastando reconhecer que, muito embora freqüentes em tantos outros contextos, os apelos a ideais estão sempre presentes na política externa do país, freqüentemente extremando-a em um certo cruzadismo, mas efetivamente restringindo concepções públicas de puro interesse ou razão de Estado.

É também comum remeter estas questões ao que seria o "excepcionalismo americano", mas, neste caso, o território é conhecido. Todas as nações projetam "auto-imagem" em que abundam traços únicos e excepcionais. Trata-se, exatamente, do nacionalismo de cada uma delas.

---

[31] Kissinger, Henry. *Diplomacy.* Nova York. Simon & Schuster, 1994, esp. Capo 31.

Nesta matéria, vale a pena recorrer a observações de Norbert Elias[32]: nos modernos Estados-nação, os indivíduos são submetidos a dois códigos de norma contraditórios que subsistem em graus variáveis de amálgama e separação. De um lado, e mais antigo, o código de preservação do Estado, que implica hostilidade ao estrangeiro em face de ameaças, e que, na sociedade de massas, transformou "máximas maquiavélicas" em "imperativo categórico". De outro lado, e mais recente, um "código humanista, igualitário ou moral", cujo valor supremo é a pessoa, o ser humano individual. As circunstâncias – paz ou guerra, esfera privada ou vida pública – afetam a relevância e a alternância cotidianas dos dois códigos. Contudo, algumas culturas teriam revelado maior facilidade para um amálgama bem-sucedido, enquanto outras foram mais sensíveis à incompatibilidade. Neste último caso, a resultante é um nacionalismo mais agressivo, mais hostil. A Grã-Bretanha seria um caso de amálgama – que ao adversário pode sugerir hipocrisia. A Alemanha veio a ser, na primeira metade do século XX, o caso extremo de percepção de incompatibilidade, de normas e de adesão a um código de hostilidade nacional. Na tipologia de Elias, pode-se aproximar os Estados Unidos do caso britânico, um nacionalismo expressivo e poderoso – que presidiu a um Império –, mas acompanhado sempre de traços idealistas da tradição liberal-humanitária.

Finalmente, e no plano externo, a justificativa expressa da primazia, no limite o puro interesse próprio, se transformaria em profecia que se auto-anula, ativando as reações típicas previstas pela teoria realista, no sentido de contenção da superpotência e estabelecimento de alguma forma de equilíbrio de poder. E isto particularmente por parte dos aliados mais importantes, "pares" que podem transformar-se em competidores para além da esfera econômica, em que já o são. A disjuntiva, ou seja, a aceitação aberta da primazia americana. tem como condição necessária a perda do sentido de nacionalidade por parte de populações e/ou elites

[32] Elias, Norbert. *Os alemães*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1997, Parte 11: Uma digressão sobre o nacionalismo.

externas: a política dos Estados Unidos não parece requerer a existência de colonos convictos.

É a "fórmula política", a pretensão à legitimidade, que impõe o ecletismo, e este oscila entre a guarda dos interesses da humanidade e a .pura política de poder, entre a cooperação multilateral e o unilateralismo. Não se trata, contudo, de manobra ideológica banal, de uma racionalização simplória, pela qual os "assuntos da humanidade" encobrissem a vontade de poder. Ambos os pólos se integram numa política unificada, cuja consistência é garantida como característica que diferencia a superpotência dos outros Estados, aliados ou não: é sua hegemonia, agora num sentido mais amplo que o militar. Uma consistência aglutinadora, que se reflete, por exemplo, no debate sobre a grande estratégia americana: o observador é surpreendido pela notável convergência que resulta do que, à primeira vista, são correntes opostas da opinião ilustrada ou propostas divergentes de lideranças políticas. O todo permanece na variação das partes. Diagnósticos e prognósticos se complementam, consoante enfatizem "idealismo" ou "realismo", legitimidade ou poder. A Doutrina Clinton é bem-sucedida na medida em que unifica e reverbera estes olhares diferenciados.

Defensores da "primazia" divergem radicalmente de adeptos da "segurança cooperativa" e, contudo, encontram-se representados em um ecletismo de vocação hegemônica, que, por outro lado, isola e repele as alternativas críticas do neo-isolacionismo, sempre temido, por vezes de origem "radical" (ou seja: à esquerda), e habilmente utilizado como contra-conceito na retórica do "envolvimento e da ampliação".

A mão visível da integração

Numa análise que sintetiza preocupações do momento inicial do pós-Guerra Fria, antecipando formulações que se tornaram comuns, o festejado e canônico historiador da Guerra Fria, John Lewis Gaddis,

pergunta-se sobre um novo mapa geopolítico, a cartografia capaz de identificar os interesses dos Estados Unidos no novo contexto.[33] Para a Guerra Fria, sugere, a distinção entre democracia e totalitarismo, que aparece com a Doutrina Truman, propiciou os contornos de um mapa adequado, a partir do qual foram traçados os rumos da bem-sucedida estratégia de contenção.

Uma oposição binária mapeou o território da Guerra Fria e é interessante que Gaddis – superada a bipolaridade habitual – se valha de outra oposição, também ela binária, para propor novos avanços cartográficos: o mundo novo oporá as "forças de integração" às "forças de fragmentação".

As forças de integração tendem a realizar os ideais de "um só mundo", quebrando barreiras que separam as nações. É o caso da "revolução das comunicações", que impede a qualquer país negar a seus cidadãos conhecimento do que se passa alhures, já realizou um aspecto da integração mundial. . Sua importância na política internacional ficou evidenciada nas transformações por que passou a Europa Central e Oriental em 1989.

No plano da economia, o mercado global que surgiu após a Segunda Guerra consolidou-se e experimenta novos êxitos em ampliação e crescimento. Os Estados Unidos, valendo-se de sua hegemonia no pós-Guerra, criavam as bases para uma rede financeira e de comércio mundialmente integrada, que incorporou os antigos adversários – Alemanha e Japão –, realizando os objetivos dos primeiros estrategistas da "contenção". A integração subseqüente fez emergir a Europa como possível superpotência no futuro e reduziu a expressão dos Estados tradicionais. A interdependência econômica mundial veio para ficar.

[33] Gaddis, John Lewis. *The Uniled Slales and lhe end of lhe Cold War.* Nova York: Oxford University Press, 1992, Cap. 11. Em versão resumida, este capítulo, Toward the post-Cold War world, aparece em *Foreign Affaírs*, v. 70, n° 2 (primavera de 1991), p. 102-22.

Na esfera da segurança, predomina a noção de "segurança coletiva". Finda a bipolaridade tradicional, a ONU pode realizar o ideal wilsoniano, resolvendo, ainda nos anos 80, uma série de conflitos – no Sul da África, na América Central, no Oriente Médio, no Sul e no Sudeste da Ásia. A Guerra do Golfo foi índice notável do pleno exercício de suas funções. Gaddis alinha no mesmo plano a OTAN, uma aliança militar, porque contribuiu para extinguir a velha rivalidade entre Alemanha e França.

As facilidades de comunicação, a prosperidade mundial e a ausência de guerras significativas – que permitem a Gaddis ler a Guerra Fria como um longo período de paz[34] – propiciaram também a "integração de idéias", que vem beneficiando os Estados Unidos, compensando o que Gaddis entende ser seu relativo declínio em poder econômico e militar: o país adquiriu uma "vantagem de informação", "*soft power*", que envolve "a atração pela democracia e pelos mercados livres", reduzindo a necessidade de coerção.[35]

Toda esta dinâmica integrativa, ora em expansão, forja um mundo capitalista, interdependente e democrático, condição para a paz antevista pela grande tradição liberal do século XIX.

Contudo, há também o conjunto de forças opostas, que laboram pela fragmentação. A mais importante delas seria o **nacionalismo.** Com a proliferação de Estados, o nacionalismo não deixou de ter alento, mas a sensação, "ao menos no âmbito das grandes potências", era que o fenômeno vinha perdendo importância. O antagonismo entre as potências não era tido por nacional, mas **supranacional** e a Guerra Fria transformou o nacionalismo em curiosidade histórica, ao menos na Europa. O oposto,

---

[34] Gaddis, John Lewis. *The long peace. inquiries into the history of the Cold War,* Nova York: Oxford University Press, 1987, esp. Cap. 8: The long peace: elements of stability in the post-war international system".

[35] A formulação é de Joseph Nye, que veio a participar do primeiro governo Clinton. Para uma apresentação condensada, Nye, Jr. Joseph *S.,*. e Owens, William A. America's information edge, *Foreign Affairs*, v. 75, n° 2 março-abril de 1996, p. 20-36.

é claro, vem ocorrendo mais recentemente: há temores quanto à Alemanha reunificada e Gaddis antevê os problemas nas áreas da União Soviética e da Iugoslávia. Mesmo em países centrais – Bélgica, Espanha, Canadá e, de forma diversa, no Japão – esta manifestação primordial de um mundo fragmentado, reaparece perigosamente. Ao nacionalismo agregam-se os correlatos, também emergentes: o protecionismo econômico, as tensões raciais e étnicas, "a ressurgência do Islã".

A fragmentação não pouparia nem mesmo a sociedade americana: às tensões raciais somam-se o consumo de drogas, a crise do sistema educacional, rivalidades regionais e a emergência de grupos de interesses especiais – eficientes, mas corrosivos do regime político e da coesão social.

Apresentado desta forma, o cenário esboçado por Gaddis poderia conduzir o leitor a fórmulas correntes de um mundo idílico que seria promovido pela "globalização", que a história acabaria por impor à "fragmentação". Em formato atualizado, algo como a "mão invisível" ou a "astúcia da razão" viria a impor a integração, manifestação global da coincidência entre privado e público, interesse e valor. Não é bem assim, porém, porque, para Gaddis, as ameaças da fragmentação são bastante tangíveis. Na realidade, elas requerem que a mão visível da política forneça um equilíbrio de forças favorável. Enquanto existirem arenas nucleares, persiste a ameaça de guerra global; da mesma forma, mesmo que remota, é possível uma depressão global. Também persistem as ameaças regionais – e são até, mais graves.

Deixadas a si mesmas "as forças de integração" não produzem resultados automáticos, de fato podem mesmo surtir efeitos paradoxais ou perversos. Por exemplo: a nova revolução no Terceiro Mundo (a América Latina é exemplar, no caso) é a democracia, que, em princípio, promove a paz, mas também tende a produzir conflitos, como no caso de "intervenções militares por parte de democracias para confirmar o poder de outras democracias – ou restaurá-lo". Outro exemplo, no plano interno: estamos realmente convencidos... de que desejamos integrar nossa

economia no mercado mundial se daí resultar o fechamento de indústrias historicamente importantes para a segurança nacional e para a criação de empregos? ... *What about the foreign ownership of American facilities?...*

Como se vê, há que intervir – "para evitar desequilíbrios de poder, ... algum protecionismo, em limites prudentes, pode ser necessário".

Um conceito "fragmentador", protecionismo, passa a ter um valor positivo na (hiper)dialética do mundo contemporâneo, em que seu sentido se amplia para além da economia, e convida a considerar os benefícios do passado para os males do presente. Pois, como na Guerra Fria, os Estados Unidos devem persistir em sua política de equilíbrio de poder, desta feita aplicada à relações entre forças de integração e de fragmentação, externa e internamente – a distinção entre política interna e externa se reduz, como na Doutrina Clinton.

Tudo isto envolve um programa mínimo de iniciativas, que inclui: 1. Reconstruir, em novos termos, a União Soviética e a Europa Oriental, com um programa cujo impacto seja similar ao do Plano Marshall; 2. Criar novas estruturas econômicas e de segurança para a Europa; 3. Dissuadir atos de agressão, fortalecendo a arquitetura de ação coletiva internacional; 4. Encontrar, internamente, os limites apropriados para a interdependência: "mercados globais são para assegurar prosperidade, não para comprometer a soberania nacional".

O mundo continua dividido, ainda que de modo diverso. A teoria ou a metáfora – do *balance of power* continua válida. De fato, sua validade é ampliada, a presença internacional justificada, a liderança tão ou mais necessária. Tal a sugestão que decorre da leitura de Gaddis.

Termos políticos são sempre polissêmicos. O que o autor chama de "fragmentação" outros denominariam, em não poucas circunstâncias, **diversidade, pluralismo, diferença** – valores não alheios ao credo

democrático. “Integração” pode ser objeto do mesmo procedimento de desconstrução: é a arriscada organização do mundo à luz do liberalismo, sob a liderança (neste caso, **liderança,** não **primazia)** dos Estados Unidos, de forma não diversa do ocorrido na Guerra Fria – quando outros eram os riscos. É verdade que o país líder eventualmente escapa à plenitude da ordem liberal – como na invocação da “soberania nacional”. É difícil ao conselho político obedecer à universalidade de regras kantianas.

O mundo fragmentado é o cenário das ameaças difusas a que virá a aludir a estratégia de envolvimento e ampliação. A mão visível é a da liderança, que, neste caso, supõe forte dosagem de cooperação, pelo menos entre os Estados que compuseram o Primeiro Mundo – uma cooperação aprendida na Guerra Fria e que servirá, por adaptação, a novos propósitos. E cooperação, enfim, é termo que também não escapa à polissemia...

A condução das alianças e o sentido da cooperação

Para um amigável observador europeu[36], parece estranho – contra-intuitivo e contra-histórico – que a primazia americana no pós-Guerra Fria não se veja desafiada: “história e teoria ensinam que o sistema internacional tem aversão à primazia”.

Seria de se esperar que os aliados da Guerra Fria de alguma forma debandassem e que o sistema internacional sofresse reestruturações para conter os poderes da única superpotência, porque desaparecem os motivos iniciais das alianças. E, contudo, os Estados Unidos não só mantiveram como expandiram seu sistema de alianças, até mesmo incorporando adversários do período anterior. Não é que faltem competidores capazes de conter os Estados Unidos, senão só, pelo menos em coalizão: há a União Européia com duas potências nucleares e uma economia maior que a americana; a Rússia ainda se estende por enorme território e retém um poderoso arsenal nuclear; o Japão dispõe da segunda

[36] V. Nathan. J. e Oliver, J., *Foreign policy making and the American political system*, p. 168.

maior economia do mundo e a China, da maior população e de armas nucleares. Mas a despeito das manifestações chinesas, francesas e russas sobre uma ordem mundial com centros de poder que não apenas os Estados Unidos, às verbalizações não se segue qualquer movimento efetivo.

Enquanto o trabalho de Gaddis prestou-se ao entendimento – nos Estados Unidos – do novo ambiente internacional e de por que suas novas ameaças fragmentadoras requerem uma política externa em muito similar a anterior, envolvendo a continuidade da liderança, o de Joffe permite perceber como a liderança se exerce; na realidade, de como a primazia se legitima, o que é inesperado.

Os Estados Unidos não têm pretensões de conquista territorial, como as que provocaram tantas guerras européias ou as tradicionais expansões coloniais. Ao que se poderia acrescentar um ponto que Joffe tangencia: trata-se, e assim é ao menos neste meio século, de abrir mercados, não de conquistar territórios – este último um motivo clássico para guerras.

Não se valendo da coerção clássica – sugere Joffe – os Estados Unidos não tendem a inspirar alianças hostis. Se não buscam a imposição militar, a escolha estratégica mais pertinente assemelha-se, ao que parece, ao poder de veto: impedir eventuais alianças hostis.

A Inglaterra, em sua política européia, agia no sentido de tomar tais alianças impossíveis. Insulada, intervinha contra o *hegemon* continental, unindo-se aos poderes mais fracos: anti-hegemonia sem envolvimento. "O nome do jogo era equilíbrio, não conquista – pelo menos, não na Europa." Esta foi também a grande estratégia americana nas duas guerras mundiais.

Uma segunda alternativa é a que Joffe vincula a Bismarck, e estaria sendo seguida pelos Estados Unidos como aspecto principal de sua grande estratégia em um "jogo global" inimaginável à época do chanceler

do Reich. O objetivo é antecipar-se a alianças hostis, desvalorizando o seu poder. Agir de tal forma que todas as potências necessitem dos Estados Unidos e, em virtude de suas relações mútuas, sejam impedidas de lhes oporem uma associação contrária. Essa estratégia é mais consistente com um envolvimento permanente e global, distinto da intervenção eventual da Inglaterra em negócios europeus. Conduz a algo como uma "pactomania" permanente, mas garante relativa estabilidade a uma situação de primazia. A metáfora apropriada seria a de um círculo, seu centro e seus raios: o centro é Washington e os raios são a Europa Ocidental, Japão, China e o Oriente Médio. "Por maior que seja seu antagonismo em relação aos Estados Unidos, sua associação ao centro é mais importante para cada um deles que os laços que mantenham entre si."

No Pacífico, os Estados Unidos, a despeito das guerras anteriores, mantém melhores relações com a China, a Rússia, o Japão e a Coréia do Sul do que eles entre si (o autor desqualifica a aproximação entre China e Rússia). E todos contam com os Estados Unidos para impedir o Japão de converter riqueza em poder militar (e obviamente, poder-se-ia acrescentar, para manter-se atento à China).

No Oriente Médio, os Estados Unidos liquidaram as pretensões coloniais da França e da Inglaterra desde a Guerra de Suez (1956) e, com exceção de Irã e Iraque, todos os países têm os Estados Unidos por árbitro de suas querelas: foi em Washington que se celebrou a paz entre Israel e a OLP e a Jordânia.

Na Europa Ocidental, países como a Inglaterra, Alemanha, Itália, mesmo a França, precisam dos Estados Unidos como um "emprestador de segurança em última instância", que provenha equilíbrio não só em relação à uma Rússia ressurgente mas também nas relações entre eles. A Europa não tem sido eficaz na produção de bens públicos, no caso, a segurança, e foram os Estados Unidos que impuseram ordem na Iugoslávia – e continuaram a fazê-lo na questão do Kosovo, poder-se-ia acrescentar.

Os Estados Unidos ainda operam "à inglesa" em situações

regionais, como no caso da Guerra do Golfo. Mas a estratégia bismarkiana é predominante no sistema central de alianças, onde se jogam as questões mais importantes para o interesse' nacional. Aí cabe ser a "nação indispensável", para falar como Madeleine Albright[37]; o "aliado de escolha".

Caberia, contudo, indagar se esta indispensabilidade, fruto, pelo visto, das forças das coisas, não permitiria conferir à cooperação e significado de dependência, a provocar ressentimentos e reações que, por suposto, são teoricamente previsíveis. Minal, com todo seu brilho, a política de Bismarck foi exitosa por não mais que vinte anos.

A resposta – de Joffe e de Nye – envolve referência a contexto diverso. As disputas territoriais do passado. eram jogos de soma zero. Na atualidade, as disputas essenciais são de natureza econômica, onde os ganhos são mútuos, ainda que desproporcionais. A conexão entre estratégia e economia teria se tomado mais frouxa e as nações se sentem atraídas pelo Centro não apenas como árbitro político, mas como provedor das condições institucionais da economia global: "hoje [sugere Joffe] a Europa e a América ameaçam-se mutuamente com a guerra econômica, mas o conflito normalmente se interrompe porque todos estão mortalmente temerosos de destruir o sistema global de comércio".

Fornecendo bens públicos – instituições de segurança e de cooperação econômica – os Estados Unidos poderão persistir no exercício de seu *imperial soft power* – e o conjunto de seus interesses pode conciliar-se com os de seus aliados, no essencial. Neste sentido, o que se obtém é uma primazia benigna, que envolve não apenas superioridade militar, mas, até mesmo, em versão ampliada, superioridade econômica em termos quer de iniciativa, quer de veto, quer de ganhos.[38]

---

[37] Nye, Jr., Joseph S. Redefining the national interest. *Foreign Affairs*, v. 78, n° 4 julho-agosto de 1999, p. 24-35.

[38] Kapstein, Ethan B. Does unipolarity have a future?", *in* Kapstein, Ethan B. e Mastanduno, Michael. *Unipolar politics:* Realism and state startegies after the Cold War. Nova York: Columbia University Press, 1999.

Em relações de domínio, os detentores do poder sempre vislumbram um horizonte temporal dilatado quanto à sua duração e sempre se persuadem – e intentam persuadir aos dominados – que seu poder é legítimo. A este olhar, todas as primazias são benignas e justificáveis. A **forma é** historicamente costumeira e o que passa a importar ao estudioso é o **conteúdo** com que se **formula** a pretensão à legitimidade. A conhecida elaboração de Weber tem alguma aplicação nas relações internacionais: há potências que justificam sua primazia de forma carismática (seu povo é naturalmente superior; ou é o eleito dos deuses; ou lhe foi conferido um destino próprio a ampliar sua esfera de poder); outras apelam à tradição (a herança consagrada pelo Cristianismo de um novo Império Romano). Há, finalmente, outras, que se remetem à racionalidade instrumental moderna.

Manifestação típica de dominação racional é o governo representativo, depositário de um mandato livre. Livre no sentido que, uma vez eleito, escolhido ou aceito, o governo determina, por suas políticas, o que é o bem público – ou, em linguagem mais recente, qual a melhor provisão de bens públicos. Seu desempenho – e a continuidade de seu mandato – está associada a esta provisão: "grandes potências permanecem grandes, se promovem seus interesses próprios, servindo aos interesses dos outros", eis como Joffe conclui seu trabalho. A analogia (a primazia legitimada é um proto-governo representativo) seria perfeita, não fôra por uma ausência. Para prover bens públicos (segurança, por exemplo), o governo pode coagir e pode tributar – é impossível não fazê-lo, até para evitar o consumo gratuito, ou a baixo custo, de bens dispendiosos (o já proverbial problema dos "caronas" das teorias sobre a ação coletiva). Contudo, a coação sobre os aliados está ausente do modelo – colaborar sob coação é um oxímoro. Nem comparece ao modelo a tributação – que, neste caso, é a (relativa) redução da soberania nacional. Resta, finalmente, a situação em que participar – aceitar o "governo" – deriva de percepção por parte de cada "indivíduo" de que ele obtém benefício específico ou evita custo específico: o Japão relaxa os seus temores em relação à China; a França em relação à Alemanha e ambas em relação à Rússia e assim por diante. Mas se este é um incentivo a aceitar o "governo",

é de se esperar que o "governo", para maximizar a adesão, magnifique os temores, já que isto o faz mais necessário. O mundo cooperativo resolve-se, afinal, em razão de Estado: *divide et impera.*

A síntese das divergências

Um excelente trabalho de Posen e Ross[39] permite retomar o debate em curso sobre a grande estratégia americana no pós-Guerra Fria, ainda que, mais uma vez, se trate de texto que será objeto de desconstrução, um pré-texto para entendimento eventualmente diverso daquele dos autores.

Quatro grandes estratégias estariam competindo no discurso público. A primeira, que, a despeito da argumentação interessante, não parece ter maior impacto nas decisões públicas é o neo-isolacionismo. As outras, que realmente importam, os autores denominam envolvimento seletivo; segurança cooperativa e primazia.

A estratégia de envolvimento seletivo corresponde à noção tradicional de equilíbrio de poder. O principal problema é assegurar a paz entre as grandes potências – aquelas que detêm importante expressão industrial e militar. O foco territorial é a Eurásia: guerras entre potências envolvem perigo para os Estados Unidos. A experiência das duas grandes guerras recomenda forte envolvimento dos Estados Unidos: o equilíbrio de poder tende a acontecer – de acordo com as premissas realistas deste enfoque – mas ocorre mais cedo e mais facilmente "com a presença de um líder", de tal forma que as grandes potências tenham claro que os Estados Unidos dispõem do poder militar suficiente para evitar ambições agressivas, assegurando o *status quo.*

Os defensores do envolvimento seletivo rejeitam a noção de que o país detenha recursos para manter a paz em qualquer parte ou para comportar-se como o líder inconteste de um mundo unipolar. O

[39] Ver a nota 12. E também Durant, Etienne de. Les tribulations de la pensée strategique américaine, *Politique Étrangere*, v. *111997*, p. 45-6.

desenvolvimento global tende a reduzir as atuais vantagens econômicas e a demografia já limita a capacidade de intervenção com tropas numerosas – a Guerra do Golfo foi uma exceção, não se projeta como norma. Além disso, a opinião pública não tende a apoiar os custos – em pessoal e financeiros que seriam exigidos pelas alternativas de primazia ou da segurança cooperativa, esta última envolvendo "tarefas policiais de nível global".

Há envolvimentos adicionais que decorrem do objetivo principal. Assim, conflitos regionais assumem importância na medida em que determinam competição de segurança entre as grandes potências. Dessa forma, o Golfo Pérsico é central para a segurança americana por conta da dependência das outras potências em relação ao petróleo da região.

As alianças tradicionais são o instrumento mais eficaz para perseguir estes objetivos. Muito obviamente, a OTAN, embora não sua expansão. Por outro lado, o resto do mundo não é ignorado: é preciso um olhar para Estados com condições para emergirem como novas potências e que afetem a segurança das suas respectivas regiões.

Os autores sugerem que o enfoque está exposto a não poucas críticas, importando aqui apenas algumas. Em primeiro lugar, *"the strategy lacks a certain romance";* falta-lhe a referência a princípios que atenda a anseios idealistas e liberais ou o "exuberante nacionalismo" da primazia. Além do mais, como é óbvio, "seletivo" remete a um conceito elástico, pois é inescapável, ao selecionar, o problema dos objetos conexos, que podem como que esticar a seleção para além de toda parcimônia. De qualquer forma, em intenção, esta estratégia, é relativamente restrita se comparada às duas outras alternativas relevantes.

A segurança cooperativa é a única alternativa estratégica que não tem por origem a concepção realista das relações internacionais. Sua "âncora analítica" é o liberalismo e a noção que a paz é indivisível. Daí decorre uma proposta de envolvimento em contínua expansão: os Estados Unidos hão de ter um "enorme interesse nacional na paz mundial".

A cooperação supõe, é claro, ação coletiva – a teoria pertinente é invocada – através de instituições internacionais, como a ONU, mas também de instituições regionais – como a OTAN. De fato, a expansão da OTAN foi justificada pelo presidente Clinton em termos de segurança cooperativa.

Os defensores da segurança cooperativa denunciam as limitações da noção de equilíbrio de poder, que se tem por objeto apenas os casos de interesse (nacional) tradicional. A ação institucionalizada e multinacional forjar instituições é o modo essencial de concertar ações – é fundamental na coordenação da dissuasão e na derrota da agressão, bem como no trato das ameaças emergentes.

A cooperação internacional se teria tornado mais favorável porque as grandes potências são democráticas ou estão em transição para a democracia – a lembrar o "envolvimento e ampliação" do presidente Clinton. Por outro lado, a segurança cooperativa se tornou necessária porque a condição do mundo é de crescente interdependência. Por exemplo, pequenas guerras localizadas podiam ser visto no passado como de pouca relevância para as grandes potências. Passavam a tê-la, em decorrência do uso de armas de destruição em massa. O que implica a noção de "interdependência estratégica": guerras numa área tendem à expansão; "limpezas étnicas" engendram outras; fluxos de refugiados de um nacionalismo alimentam xenofobia no país de recepção; e tudo isto é ampliado pela mídia global. Desta forma, a segurança dos Estados Unidos e de seus aliados pode ser afetada nas mais distantes áreas e por um enorme conjunto de problemas, o que requer, por exemplo, intervenção por motivos humanitários, operações de paz no contexto de guerras civis e ação quanto às "ameaças difusas".

Pode-se acrescentar que, se a indivisibilidade da paz é um belo conceito liberal, sua contrapartida é uma noção de **segurança** de enorme extensão: seus limites estão na dependência do que se poderia chamar de poder definitório – uma redundância porque, em política, definir é poder. Por outro lado, e aqui voltamos a Posen e Ross, a concepção tem que

enfrentar os problemas típicos da ação coletiva: os Estados são chamados a cooperar para o bem público e a envolver-se "no que lhes parecerá altruísmo armado".

O problema teórico em toda a sua extensão não é relevante aqui, salvo por um ponto: os custos da cooperação podem ser reduzidos na presença de liderança forte, militarmente poderosa. É neste sentido que esta estratégia requer uma presença internacional americana muito mais ampla que a anterior.

O tema sugere uma digressão a propósito menos da cooperação que do liberalismo, digressão que envolve uma nota comparativa. No período da Guerra Fria, a política externa liberal por excelência foi a do presidente Kennedy. A nova fronteira – que era o mundo – implicava a superação de uma visão estritamente militar da contenção do comunismo, atribuída ao período Eisenhower-Dulles, por um enfrentamento discursivo (e prático) em que os temas da democracia e do desenvolvimento obtiveram grande realce. O apelo idealista surtiu efeito, incentivando, por exemplo, o escotismo democrático dos Corpos da Paz. Jovens animados pelo credo liberal humanitário – o que se entendia e ainda se entende por liberalismo na política interna americana – envolveram-se em ações meritórias da mais diversa natureza em todas as partes do mundo.

Mais tarde, com a ampliação da Guerra do Vietnã e o abalo interno sobre os valores do consenso social básico, a mesma juventude e a intelectualidade liberais se encaminharam para o radicalismo crítico e a contestação política, que levantaram (e não apenas nos Estados Unidos) os grandes temas da modernidade madura: o respeito às minorias, os direitos humanos, a questão do meio ambiente, para citar apenas alguns. O conservadorismo ativo dos anos 80 – associado ao presidente Reagan cuidou de silenciar estas questões enquanto temas de oposição. Eles renascem agora – numa agenda muito mais ampla, que testemunha a crise contemporânea – como temas de segurança na perspectiva liberal, abrindo espaço para novo apelo idealista. É significativo, neste sentido, que as "ameaças difusas" apareçam com tanta ênfase no já citado *survey* de *Foreign Policy.*

Grande parte das "ameaças difusas" – a destruição ambiental, o narcotráfico, os surtos de racismo e xenofobia, as violências mais elementares aos direitos humanos – são a matéria de preocupação liberal-humanitária nos Estados Unidos e alhures. Mas, por analogia com o governo Kennedy, foram incorporados como matéria de política externa – uma instrumentalização que, também agora, serve à cooptação do iberalismo humanitário. As grandes questões envolvidas na "segurança cooperativa" constituem empiria rica de informações para os que trabalham com uma noção ampla de hegemonia. Por outro lado, e como ocorre com a democracia, seu uso, associado aos objetivos explícitos de uma política externa, alimenta conservadorismos de toda espécie, inclusive nacionalismos autoritários, que se valem deste uso para negar a substância das questões e a mobilização crescente que elas provocam, para além de interesses políticos imediatistas.

Para os defensores da "primazia", a estratégia de coalizões da Guerra Fria é insuficiente. Só a hegemonia garante a estabilidade, a unipolaridade pode e deve ser mantida, a "paz é o resultado de um desequilíbrio de poder" de tal modo que os Estados Unidos, unilateralmente, estejam em condições "de intimidar todos os desafiantes potenciais e de proteger todos os parceiros". Não basta ser *primus inter pares* – uma expressão que, aliás, faz supor alguma forma de escolha e que seria própria do "envolvimento seletivo" –, mas *primus solus.*[40]

A preocupação essencial é com as trajetórias de grandes potências presentes e futuras: China ou Rússia, mas também o Japão e os membros mais importantes da União Européia (Alemanha, França, Grã-Bretanha), que podem emergir como "pares competidores", ameaçando a supremacia política, econômica e militar americana.

[40] Ver as contribuições ao volume organizado por Kapstein e Mastanduro, citado na nota 38. Tanto para estes autores quanto para Posen e Ross, em sua apresentação da "primazia", é essencial a noção de "estabilidade hegemônica" e a referência básica é Gilpin, Robert. *War and change in world politics*, Grã-Bretanha: Cambridge University Press, 1981. Ver também Krauthammer, Charles. The unipolar moment. *Foreign Affairs*, v. 70, n° I, 1991, p. 23-33.

No contexto do surto de nacionalismo econômico contra o Japão, ao início da década, o desfrute da primazia foi apresentado de forma exemplar:

"... é um erro pensar que a principal razão pela qual os Estados buscam a primazia repousa na capacidade de vencer guerras, daí decorrendo que, se a guerra é improvável, a primazia perde importância. Estados buscam primazia para obter segurança, promover seus interesses e configurar o contexto internacional para que reflita seus interesses e valores"... Um Estado como os Estados Unidos, que alcançou a primazia, tem todas as razões para mantê-la, até para evitar a necessidade de entrar em guerra para mantê-la.[41]

As razões da primazia, continua Huntington, são conhecidas desde Tucídides, ainda que o principal argumento do autor atual diga respeito à primazia no confronto com Mélios econômicos.

Ao que parece, a primazia é indivisível, tanto quanto o é a paz para os adeptos da segurança cooperativa. E não menos compatível com o liberalismo, pois a promoção do direito internacional, da democracia e das economias de mercado também contribui para sua manutenção. Estes são termos do Defense Plan Guidance (DPG), documento do Pentágono elaborado em 1992, ainda no governo Bush, e que teve trechos "vazados" para o *New York Times* – citados por Posen e Ross:

Nosso primeiro objetivo é impedir a reemergência de um novo rival, quer no território da antiga União Soviética, quer alhures, que ofereça ameaça semelhante àquela anteriormente produzida pela URSS. Esta é uma consideração dominante ... e requer esforços para coibir qualquer poder hostil de dominar uma região cujos recursos, sob controle consolidado, sejam suficientes para gerar poder global... Nossa estratégia deve agora ter como foco impedir a emergência de qualquer futuro competidor global em potencial.

---

[41] Huntington, Samuel P. Why primacy matters. *International Security*, v. 17, n° 4 (primavera de 1993), p. 68-83.

De acordo com nossos autores, subseqüentes declarações do então secretário de Defesa Richard Cheney sugeriram que a administração do presidente Bush subscrevia os princípios sugeridos pelas passagens "vazadas".

Tais princípios – de primazia – foram perfeitamente compatíveis com a proposta de uma "nova ordem mundial[42], o que vem ao encontro do argumento do presente trabalho. É fato que os republicanos tendem a acentuar este aspecto da política externa americana. Foi o que fez seu candidato à Presidência, Bob Dole, derrotado nas eleições de 1996.[43] Contudo, e já no governo Clinton, a Revisão Quadrienal de Defesa mostrava a continuidade das preocupações com emergência de rivais.[44] Ou como comentam Posen e Ross:

Ironicamente, a grande estratégia da administração Clinton aproximou-se do ponto em que adquiriu a ornamentação da primazia. De fato, a equipe que conduz a política externa e de defesa de Clinton descobriu que a busca de uma ordem mundial transformada ... requer considerável liderança e grandes compromissos de poder por parte dos Estados Unidos. Os Republicanos seguiriam uma versão mais pura da primazia e se afastariam, mais do que Clinton já o fez, da segurança cooperativa ...

Talvez não se trate de ironia, mas de uma necessidade, que começa a repor, no pós-Guerra Fria, o proverbial consenso em relação à política externa, ora parcialmente abalado por algumas derrotas de Clinton numa arena congressual oposicionista. Aos autores, contudo, não escapam os aspectos de primazia, de especial na expansão da OTAN, quer em relação à Rússia[45], para impedi-la de compor uma esfera de influência nas repúblicas

---

[42] Moller, Bjorn. The Uniled Slales and the "new world order": part of lhe problem or part of lhe olution", *Wa,fhington:* New directions in peace studies. ms., 1997, 25 p.

[43] Dole, Bob. Shaping America's global future, *Foreign Policy,* v. 98 (primavera de 1995), p. 29-43.

[44] Ver nota 14.

[45] Zbigniew. Brzezinski, The premature partnership, *Foreign Affairs,* v. 73, n° 2, março-abril de 1994, p. 67-82.

do território soviético anterior, quer para obstruir qualquer veleidade de "política externa independente no Leste, por parte da Alemanha".

Muito embora a primazia deva exercer-se em todas as esferas, sua garantia última é militar – apoiada em enorme vantagem tecnológica e suplementada pelas vantagens adicionais do *soft power*. Não é necessário ser seu adepto rigoroso para concluir que "os sistemas econômicos internacionais tem por base a ordem política internacional" ou que "a ordem política internacional não é suficiente para explicar a prosperidade econômica, mas é necessária", justificando-se o sistema de alianças e a presença militar americana na Ásia-Pacífico, de modo a "dissuadir a emergência de forças hegemônicas"[46]. Generalizando, por exemplo, com o já referido DPG:

> ... os Estados Unidos devem demonstrar a liderança necessária para estabelecer e proteger a nova ordem que sustente a promessa de persuadir competidores potenciais de que eles não precisam aspirar a um papel maior ou manter uma posição mais agressiva para proteger seus interesses legítimos ... Nas áreas que não há defesa, devemos levar suficientemente em conta os interesses das nações industriais avançadas, desencorajando-as de desafiar nossa liderança ou de intentar uma reviravolta na ordem política e econômica estabelecida ...

Ao levar em conta os interesses das grandes potências – aliados antigos –, desde que não afetem a supremacia militar, a primazia revela-se, afinal, como uma política de "*soft containment*".

Ao analisar a grande estratégia da administração Clinton à luz do debate em curso, resulta natural que Posen e Ross a denominem "primazia seletiva (mas cooperativa)", ou seja, uma estratégia eclética, mas de que também se poderia dizer que é mais equilibrada em termos de alternativas,

[46] Nye, Jr., Joseph S. East Asia security. The case for deep engagement. *Foreign Affairs*, v. 74, n° 4, julho-agosto de 1995, p. 90-102. O autor era então secretário assistente de Defesa do governo Clinton.

muito embora guarde traços fortes da herança da administração republicana anterior – a do presidente Bush.

Sedimenta-se, vale reiterar, uma política externa que vai adquirindo consenso desde o fim da Guerra Fria[47]. Um juízo que parte caminho com Posen e Ross, que vem, no ecletismo, disjunção e alguma inconsistência, resultante de pressões cruzadas: seu ativismo, que decorre de "propósitos ambiciosos"; as restrições do ambiente internacional, que tornam as ambições irrealizáveis sem o exercício do poder e de liderança americana; a tendência ao unilateralismo de parcela da elite do país, em particular republicanos no Congresso; um público sem interesse nas questões internacionais, embora não isolacionista.

As "pressões cruzadas" hão de ser relevantes, eventualmente inevitáveis no contexto de decisões políticas – ainda que caiba, sempre, descrevê-las. Mas é plausível dar conta do ecletismo, o que vem sendo aqui intentado, à luz das necessidades de ação e de persuasão internas e externas. O *mix* de realismo e idealismo, unilateralismo e multilateralismo descreve a realidade e captura a vitória da política externa americana pós-Guerra Fria. Sugere-se, como mera hipótese de trabalho, que o fenômeno está presente também no período da Guerra Fria.[48]

Para ficar na atualidade, e nos exemplos que nossos autores recolhem da estratégia de envolvimento e ampliação, não há incoerência entre demandar soluções cooperativas para ameaças transnacionais e manter força militar capaz de .lidar unilateralmente com estas mesmas ameaças; nem a de propor as muitas siglas de cooperação econômica ao lado da ênfase na competitividade americana, e assim por diante.

---

[47] Evidências e sugestões para este ponto aparecem em Callahan, David. *Between two worlds:* Realism, idealism and American foreign policy after the Cold War. Nova York: Harper CoIlins Publishers, 1994, esp. Caps. 3, 4 e 5.

[48] Para continuidades entre os dois períodos, Layne, Christopher e Schwartz, Benjamim. American hegemony without an enemy. *Foreign Policy,* v . 92, outono, de 1993, p. 5-23.

A primazia é um **constructo** conceitual e uma preferência explícita de **alguns** setores – sua teoria (e suas conseqüências) têm formulação própria. Mas é possível tomá-la como chave de leitura das estratégias alternativas, pois que a nenhuma escapa o elemento **liderança** (e poder) quer para facilitar a cooperação quer para promover o equilíbrio de poder nas mais diversas regiões. Uma liderança antes de tudo militar, mas também econômica, política, cultural. Difícil, de resto, imaginar outra política para a superpotência que emergiu no pós-Guerra Fria. E não de todo difícil perceber que seu apelo não se possa reduzir à crua realidade do poder – com impacto negativo sobre o imaginário de seus formuladores, de seus adeptos, de seus aliados.

Trata-se de manter primazia duramente alcançada e prolongá-la. Em primeiro lugar, contendo a emergência de rivais competidores – os óbvios e o que detenham algum potencial para tanto. A estratégia envolve a produção de alianças sob liderança americana, tomada indispensável. Trata-se de abrir mercados, no espaço globalizado adquirido para o Leste Europeu e no Terceiro Mundo, que vê esvaziados seus esforços de desenvolvimento. De promover regimes democráticos, na suposição de engendrar governos amigáveis. De garantir a cooperação – principalmente dos aliados mais importantes – para combater as ameaças difusas, males da periferia. E de garantir uma adesão crescente, como sugere a noção de *soft power.*

São, de fato, propósitos ambiciosos, mas compatíveis com o poder disponível. O tempo, é claro, cria contra-pressões e contra-remédios: "rivais competidores" não declaram seu nome até poderem sê-lo de fato; blocos regionais e economias fortes organizam sua proteção e apressam-se a dispor de novos instrumentos de política própria, de que o **euro** é exemplo importante; democracias, antigas ou novas, poderão promover governos pouco afeitos às sugestões do *free-trade*, criando problemas para o conceito ampliado; algumas potências – de momento, a China – escapam ao envolvimento; a cultura globalizada é matizada pelo multiculturalismo. A unipolaridade especularmente benigna, tendo ao ilegítimo e ao instável,

talvez não só externa quanto internamente. O que certamente não depende de automatismo e determinação "objetivos", mas da política de todos os protagonistas.

Bibliografia*

Allison, Graham e Treverton, Gregory F. (eds.). *Rethinking America's security.* Nova York: W.W. Norton, 1992.

Ambrose, Stephen E. *Rise to globalism.* Nova York: Penguin Books, 7" ed. rev., 1993.

Bamet, Richard J. *The alliance.* Nova York: Simon and Schuster, 1983.

Campbell, David. *Writing security:* United States foreign policy and the politics of identity. Minneapolis: University ofMinnesota Press, 1992.

Carlton, David e Levine, Herbert M. *The Cold War debated.* Nova York: McGraw-Hill, 1988.

Cohen, Warren I. America in the age of Soviet power, 1945-1991. *The Cambridge history of Americanforeign relations.* V. IV, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Fontaine, André. *Apres eux, le déluge:* de Kaboul à Sarajevo, 1979-1995. Paris: Fayard, 1995.

Gaddis, John Lewis. *Strategies of containment.* Nova York: Oxford University Press, 1982.

Garthoff, Raymond L. *Détente and confrontation:* American-Soviet relations from Nixon to Reagan. Washington: The Brookings Institution, 1985.

Glaser, Emmanuel. *Le nouvel ordre international.* Paris: Hachette, 1998.

Halliday, Fred. *The making of the second Cold War.* Londres: Verso, 2" ed., 1986.

Hopf, Ted. *Peripheral visions:* deterrence theory and American foreign policy in the Third World, 1965-1990. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.

Hunt, Michael H. *ldeology and US foreign policy.* New Haven: Yale University Press, 1987.

Jönsson, Christer. *Superpower:* comparing Americanand Soviet foreign policy. Nova York: S1. Martin's Press, 1984.

Kaldor, Mary. *The imaginary war.* Oxford: Basil BlackwelI, 1990.

Kokoshin, Andrei A. *Soviet strategic thought,* 1917-91. Cambridge: The MIT Press, 1998.

LaFeber, Walter. *America, Russia and the Cold War,* 1945-1996. Nova York: McGraw-Hill, 8"ed., 1997.

Lynch, AlIen. *The Cold War is over – again.* Boulder: Westview Press, 1992.

McNamara, Robert *S.1n retrospect.* Nova York: Randon House, 1995.

Raskin, Marcus G. *The poLitics of national security.* Nova Jersey: Transaction Books, 1979.

Robinson, William L *Promoting poLiarchy.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Rosati, Jerel A. *The poLitics of United States foreign poLicy.* Fort Worth: Holt, Rinehart and Winston, 2" ed., 1999.

Schurmann, Franz. *The logic ofworLd power.* Nova York: Randon House, 1974.

Smoke, Richard. *National security and the nuclear diLemma.* Nova York: McGraw-Hill,1993.

Thompson, W. Scott (ed.). *National security in the 1980s:* from weakness to strength. São Francisco: ICS, 1980.

Tucker, Robert W. e Hendrickson, David C. *The imperial tentation.* Nova York: Council on Foreign Relations Press, 1992.

Williams, William Appleman. *Empire as a way oflife.* Nova York: Oxford University Press, 1980.

Yergin, Daniel. *Shattered peace:* the origins ofthe Cold War. Nova York: Penguin Books, 1977.

---

* Inclui apenas livros *3/4* os não expressamente referidos nas notas.

A Política Econômica Externa dos Estados Unidos nos Anos 90

*José Tavares de Araujo Jr**

Introdução

Em dezembro de 1989, a National Academy of Engineering (NAE) organizou em Washington um seminário sobre o tema *"National interests in an age of Global technology"*, que em seguida se transformou num pequeno livro sob o mesmo título (NAE, 1990). Além de examinar a inserção internacional de oito ramos da indústria americana[1], o comitê de técnicos e empresários reunido pela National Academy formulou diversas recomendações sobre os princípios que deveriam orientar a política industrial dos Estados Unidos nos anos 90. Dois tópicos recorrentes ao longo do livro são os custos e benefícios do processo de globalização e o relacionamento do setor privado com o governo. A citação a seguir é bem representativa do primeiro tópico:

> *Despite the lack of conclusive quantitative evidence, it is the best judgment of the committee that increased global integration of national technical enterprises will contribute to world eco no mie growth, technical advance, and world demand for science and engineering services in coming decades. At the same time, it must be acknowledged that the process of globalization will continue to involve a spacial redistribution of industrial and associated technical activities and will necessarily benefit some countries and companies more than*

* Membro da Latin American Trade Network é da Red Mercosur, consultor da Unidade de Comércio da Organização dos Estados Americanos (OEA). Este trabalho foi preparado para o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. As opiniões aqui emitidas são da exclusiva responsabilidade do autor.

[1] Os ramos estudados foram: motores de aviões, automóveis, biotecnologia, engenharia química, impressoras para computadores, construção civil, equipamentos elétricos e semicondutores.

> *others. In short, although the rising tide of engineering competence worldwide and the greatly increased transnational mobility of technology and other factors of production promise greater efficiencies and economic growth in the aggregate, they have also intensified and recast competition among firms and nations in the process (NA E, 1990, p. 47)*

Quanto ao relacionamento do setor privado com o governo, a visão do comitê era diametralmente oposta ao modismo então vigente na burocracia internacional e em algumas capitais do Terceiro Mundo. Por exemplo, os fundamentos da competitividade da indústria americana na fabricação de motores de aviões eram interpretados nos seguintes termos:

> The key to maintaining technology leadership in the US aircraft engine industry is a stable, synchronous relationship with the US government. A national policy that would seek to preserve leadership by compelling US high-tech companies to deny others access to their technology may be self-defeating. In aircraft engines, US leadership has been built upon a healthy balance of sustained public and private investment in a vigorous research and development function staffed by competent, imaginative people. An environment that supports the activity of an entrepreneurial technologist and rewards risk taking will nurture the continued development of leading-edge technology. (NAE, 1990, p. 96)

É importante notar que as recomendações do comitê eram distintas não apenas do receituário neoliberal, mas sobretudo das medidas protecionistas convencionais usadas abundantemente pelo governo americano durante os anos 80 em setores como aço, têxteis e automóveis. Embora estimuladas pela conjuntura recessiva e pela intensa valorização do dólar na primeira metade da década, as medidas implementadas pela administração Reagan foram influenciadas também pelo diagnóstico pessimista então vigente a respeito das perspectivas internacionais da indústria americana. Conforme arguiram diversos autores, como Robert Lawrence (1984) por exemplo, tal diagnóstico resultava de uma leitura surperficial dos seguintes indicadores:

> For the first time in postwar history, employment in US manufacturing fell for three consecutive years; between 1979 and 1982 the number of workers in US manufacturing decIined 10.4%, the largest drop since the wartime economy demobilized between 1943 and 1946. The slump was aIs o unusual because international trade was a significant contributing factor: normally the volume of imports of manufactured goods falls steeply in a recession – yet from 1980 to 1982, it rose by 8.3%; normally US manufactured exports reflect growth in exports markets abroad – yet despite a 5.3% rise in these markets form 1980 to 1982, the volume of US manufactured exports dropped 17.5 %. (Lawrence, 1984, p. 1)

A política econômica externa do governo americano nos anos 90 coincidiu em alguns pontos fundamentais com a visão divulgada pela National Academy ofEngineering. Em contraste com a postura defensiva da década anterior, a característica central da nova estratégia residiu na busca dos instrumentos compatíveis com a condição de potência singular hegemônica. A hipótese básica dessa estratégia é a de que os Estados Unidos são beneficiários naturais das tendências contemporâneas de globalização de mercados e regionalização das estruturas de produção, mas a realização de tais benefícios depende da manutenção de um marco institucional multilateral capaz de fomentar o dinamismo das transações internacionais e de minimizar o custo de administração dos conflitos entre os parceiros. Isto implica que o sistema multilateral de comércio seja reconhecido como um jogo de soma positiva e que a as simetria dos benefícios seja percebida pelos parceiros perdedores como eventual e de curta duração.

Entretanto, como lembrou recentemente Richard Haass (1999), o comentário clássico de Tocqueville sobre a inaptidão da democracia à condução da política externa aplica-se plenamente à administração Clinton. Ademais, os principais instrumentos operacionais da estratégia acima referida encontram-se ainda em estágio embrionário, e, conseqüentemente, as medidas protecionistas convencionais usadas nas décadas anteriores

continuaram vigentes na maioria dos casos. Assim, uma descrição acurada da atual política econômica externa dos Estados Unidos apontaria um mosaico de ações nem sempre articuladas e não uma estratégia monolítica. Embora registre alguns detalhes desse mosaico, como o protecionismo seletivo e os acordos de integração regional, o objetivo do presente trabalho não é enfatizar as inevitáveis contradições, mas discutir o processo de formação e as perspectivas da nova estratégia.

Do ponto de vista de uma potência hegemônica, os processos simultâneos de globalização de mercados e regionalização de estruturas produtivas geram duas prioridades de caráter normativo: padronizar as regras de concorrência nos diferentes mercados e fiscalizar a conduta das empresas transnacionais. A primeira tarefa é conseqüência imediata da hipótese de que os Estados Unidos são ben~ficiários naturais do processo de globalização, enquanto que a segunda tarefa decorre do fato de que, devido às tendências em curso, os mercados domésticos estarão crescentemente submetidos aos efeitos de práticas monopolistas geradas em outros países e fora do alcance das leis nacionais. Assim, na presente década, o governo americano foi particularmente ativo em promover o tema da política de concorrência em diferentes foros; no plano bilateral, através de acordos com a União Européia e outros países industrializados; no âmbito regional, através do Nafta, APEC e ALCA; e no âmbito multilateral, através da OCDE e OMe.

A organização do texto

As seções dois e três deste trabalho apontam as razões que tornaram a política de concorrência um dos elementos centrais da estratégia econômica internacional do governo americano. Através de um breve resumo histórico, a seção dois procura distinguir a política tradicional de antitruste, que durante cerca de 80 anos esteve concentrada em combater a formação de cartéis e fiscalizar a conduta das grandes empresas, da abordagem atual, que enfatiza a promoção de eficiência

produtiva como instrumento prioritário para assegurar os direitos do consumidor. A seção três discute a difusão dos regimes de concorrência, tanto entre as economias industrializadas, cujas leis foram adotadas, na maioria dos casos, a partir do pós-guerra; quanto entre os países do Terceiro Mundo, onde a política de concorrência só começou a ganhar relevância na presente década. O aspecto central ali abordado é o conflito entre o caráter doméstico das instituições antitruste e a crescente internacionalização das condutas anticompetitivas. Este conflito condiciona o andamento de outros problemas relevantes, em virtude dos vínculos da política de concorrência com outros Ítens da agenda internacional, como antidumping, propriedade intelectual, investimentos e serviços; e das limitações da Organização Mundial do Comércio como um forum regulador das condições de concorrência.

Utilizando o caso da indústria de semicondutores, a seção quatro aborda outro desafio que o governo americano vem enfrentando nas últimas décadas, que reside na escolha dos mecanismos para proteger as indústrias da fronteira tecnológica. Neste tipo de indústria os instrumentos de proteção freqüentemente não geram barreiras explícitas ao comércio internacional, posto que se baseiam em medidas como gastos públicos em P&D, normas técnicas, compras governamentais, incentivos à depreciação acelerada dos equipamentos, regulação de investimentos diretos, leis de proteção à propriedade intelectual e outras normas. Por isto, o antigo Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT, não continha referências a esse tipo de proteção, e a aMC apenas começou a tratar do assunto. Além disso, nas indústrias com alta densidade tecnológica, o objetivo principal do governo não é preservar emprego e capacidade produtiva no mercado doméstico mas garantir parcelas do mercado internacional às firmas do seu país. A indústria de semicondutores é um caso paradigmático, em virtude da crescente sofisticação de seu processo produtivo nos últimos quarenta anos, de seus padrões de competição no mercado mundial, e do ineditismo das medidas usadas pelo governo americano a partir de meados dos anos 80.

A seção cinco comenta alguns aspectos do mosaico de políticas que sustentou o crescimento e a reorientação dos fluxos de comércio dos Estados Unidos nos anos 90. A principal fonte de informações ali usada é o relatório recente da aMC, publicado em junho de 1999, que fornece uma descrição acurada dos instrumentos vigentes *(US trade policy review.* aMC, 1999). Após uma revisão do perfil de comércio, quatro temas são discutidos brevemente: 1. a contraste entre o Nafta e outros projetos de integração regional iniciados pelos Estados Unidos nos últimos anos, como a APEC, a ALCA e as conversações bilaterais com a União Européia; 2. a casuísmo das medidas de proteção oferecidas às indústrias incapazes de enfrentar a competição internacional; 3. a recurso aos instrumentos de retaliação; 4. a protecionismo no setor de serviços.

A seção seis comenta o gradual distanciamento do governo americano em relação ao conjunto de políticas conhecidas como o consenso de Washington, ocorrido ao longo da presente década. Como se sabe, à época dos governos Reagan e Bush aquele consenso era um dos pontos de destaque da campanha promovida pelos organismos multilaterais em favor das reformas econômicas nos países em desenvolvimento. Atualmente, após a seqüência de crises posteriores à desvalorização do peso mexicano em dezembro de 1994, vários pontos daquele receituário foram abandonados. Além das razões de natureza ideológica, esta mudança de atitude pode ser explicada a partir de alguns elementos abordados nas próximas seções, que tornaram o consenso de Washington uma peça retórica dispensável à agenda da política externa americana. Por fim, a seção sete resume as principais conclusões do trabalho.

Da visão antitruste à internacionalização da política de concorrência

Uma das passagens mais populares do livro *A riqueza das nações* é aquela em que Adam Smith expressa suas preocupações quanto aos conflitos potenciais entre o interesse público e a conduta dos empresários:

> The interest of the dealers in any particular branch of trade or manufactures, is always in some respects different from, and even opposite to, that of the publico To widen the market and to narrow the competition, is always the interest of the dealers. To widen the market may frequently be agreeable enough to the interest of the public; but to narrow the competition must always be against it, and can serve only to enable the dealers, by raising their profits above what they naturally would be, to levy, for their own benefit, an absurd tax upon the rest of their fellow-citizens. (Srnith, 1776,p.278)

Através do Sherman Act de 1890, os Estados Unidos foram o primeiro país do mundo a incorporar tais preocupações ao marco jurídico nacional. Embora o Canadá tenha adotado uma lei similar no ano anterior (o Combines Investigation Act de 1889), sua aplicação efetiva só veio a ocorrer em décadas recentes. Outros países membros da OCDE, como Austrália, desde 1906, e Nova Zelândia, desde 1908, também possuem leis antigas, mas de uma forma geral a política antitruste só adquiriu relevância entre os países industrializados depois da Segunda Guerra Mundial. De fato, há dez anos atrás, somente onze países em desenvolvimento e vinte membros da OCDE possuíam tais leis, e hoje em dia, elas ainda não existem em cerca da metade dos 135 membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), não obstante a notoriedade do atual debate público sobre essa materia *(vide* OEA, 1997; OMC, 1997).

Nos Estados Unidos, entretanto, a edição do Sherman Act marcou ‘o início de um fenômeno cultural que iria definir o *modus operandi* do capitalismo naquele país ao longo do presente século. Mais do que um instrumento jurídico, a lei antitruste tornou-se rapidamente em objeto de seções especializadas na imprensa diária e numa área de pesquisa acadêmica interdisciplinar que gerou diversos programas universitários e publicações de renome, como o *Antitrust Bulletin* e o *Journal of Law and Economics.* Conseqüentemente, inaugurou-se também um amplo e rentável ramo de atividade para advogados, economistas, contadores, administradores de empresas e firmas de consultoria. O dinamismo desse

ramo esteve sempre alimentado por um debate público que diversas vezes resultou em decisões da Suprema Corte, em correntes ideológicas no interior dos partidos políticos e numa intensa agenda de trabalho para as duas agências encarregadas de aplicar a lei, a Antitrust Division do Departamento de Justiça e a Federal Trade Commission (FTC).

Para os objetivos deste trabalho, cabe distinguir três períodos na evolução da política antitruste nos Estados Unidos. No primeiro período, que vai de 1890 ao início dos anos 70, o âmbito da política era preponderantemente doméstico e o suas metas primordiais eram fiscalizar a conduta das grandes empresas e coibir a formação de cartéis, visando proteger os consumidores e as pequenas empresas. Não obstante o pragmatismo que marcou a aplicação das normas antitruste nessa época *(vide* McCraw, 1986; Tavares, 1995), os fundamentos conceituais que inspiravam a ação das autoridades advinham da teoria da concorrência perfeita, segundo a qual o modêlo ideal de economia é aquele em que todos os segmentos do sistema são constituídos de produtores atomizados incapazes de fixar preços e de infuir nas preferências dos consumidores. Oepois da Segunda Guerra Mundial esses conceitos foram operacionalizados àtravés de uma teoria da organização industrial conhecida como o modelo Estrutura-Conduta-Oesempenho (ECO), que oferecia indicadores econômicos simples e inequívocos para orientar a ação das autoridades antitruste. Os dois indicadores mais populares eram o grau de concentração industrial e a margem de lucro, que sugeriam duas tarefas prioritárias às autoridades: promover, sempre que possível, a desconcentração dos mercados e combater práticas empresariais que resultem em preços superiores ao do equílíbrio em concorrência p~rfeita. Conforme comentaram Fox e Sullivan,

> "during the formative years of antitrust and for many years thereafter, the notion that high concentration lessens competition was not a hypothesis to be confirmed or disproved by empirical evidence; it was a political consensus reflected in the law. (1991, p. 6).

Contudo, a evidência histórica mostra que esse consenso não foi aplicado rigidamente e em vários casos as autoridades ignoraram as recomendações do modelo ECO. Como observei noutra oportunidade,

> although intuitively, antitrust enforcers did not follow the mainstream economic viewpoint and allowed the development of ali types of industry configurations that resulted naturally from the interplay between technology and market size. In general, when the cost functions implied that the most efficient configuration would be an oligopoly, neither the Justice Department, nor the Federal Trade Commission, was willing to stimulate an artificial decentralization ofthe industry. However, in naturally decentralized industries, the law was duly applied against every collusion, cartelization and other attempt toward market dominance.(Tavares, 1995, p5).

Mas, a despeito do tradicional pragmatismo do Departamento de Justiça e da FTC, os primeiros 80 anos de história da política antitruste costumam ser caracterizados como a era da ideologia ECO.

O segundo período da experiência americana compreende as décadas de 1970 e 1980 e se distingue pela mudança no foco da política antitruste. A grande empresa e os setores concentrados deixam de ser os suspeitos usuais, cedendo lugar às distorções do processo de competição, freqüentemente geradas por barreiras à entrada, assimetrias de informação e poder de mercado. Da mesma forma, a proteção à pequena empresa perde relevância e os direitos do consumidor passam a ser defendidos primordialmente através da busca de eficiência produtiva e de transparência nas condições de concorrência. Esta nova abordagem surgiu inicialmente com as críticas da escola de Chicago ao modelo ECO e consolidou-se nos anos 80 com o advento da teoria dos mercados contestáveis e o tardio reconhecimento da comunidade acadêmica quanto aos méritos da noção schumpeteriana de destruição criadora. De acordo com esse marco teórico, o crescimento industrial resulta da interação entre progresso

técnico, tamanho de mercado e estratégias de competição. Logo, eficiência pode ser compatível com qualquer desenho da estrutura industrial. Como diz Baumol (1982), uma história de ausência de entrada em uma indústria e um elevado índice de concentração podem ser sinais de virtude e não de vício. Em cada segmento da economia as tecnologias disponíveis geram graus determinados de economias de escala e de escopo, bem como uma proporção específica entre custos de transação e de produção, que por sua vez irão indicar a **configuração sustentável** da estrutura produtiva, isto é o seu desenho mais eficiente, que pode ser um conjunto diversificado de firmas, um oligopólio ou um monopólio. Entretanto, devido ao processo de destruição criadora, configurações sustentáveis são em princípio transitórias, assim como as respectivas barreiras à entrada e o poder disciplinador dos competidores potenciais.

O terceiro período começou na presente década e, sob vários aspectos, encontra-se ainda em fase embrionária, conforme discutimos adiante. Nesta etapa, antitruste deixou de ser um instrumento jurídico cuja relevância estava restrita ao mercado domé~tico de alguns países industrializados, para tornar-se, sob a nova denominação de política de concorrência, um tópico central da agenda multilateral. O novo título implica um escopo normativo mais amplo, que inclui todas as ações do governo que afetam as condições de concorrência, tais como a políticas de comércio exterior e de investimentos, a regulação de monopólios e da propriedade intelectual, os incentivos fiscais, as legislações sobre normas técnicas, saúde pública, meio ambiente, etc. Assim, a política de concorrência visa fiscalizar não apenas a conduta do setor privado mas também a coerência das distintas políticas públicas, e a agência antitruste só consegue cumprir efetivamente suas atribuições na medida em que seja capaz de exercer o papel de regulador de última instância na economia.

Desde o início dos anos 90, a internacionalização do debate sobre política de concorrência tem sido estimulada por três fatores principais. O primeiro residiu na crescente convergência de visões entre as economias industrializadas quanto aos princípios básicos dessa política.

Independentemente de peculiaridades jurídicas nacionais, como o formato das agências antitruste e seus respectivos instrumentos de ação, as prioridades atuais dos países membros da OCDE concentram-se explicitamente em privilegiar a eficiência produtiva, os direitos do consumidor e a transparência das condições de concorrência. Mais do que uma ideologia uniforme, esse consenso tem produzido conseqüências práticas importantes, como a harmonização dos critérios para analisar fusões e aquisições, coibir condutas anticompetitivas e regular monopólios naturais. O segundo fator foi a rápida difusão das leis antitruste entre as economias periféricas. Na presente década, tais leis foram introduzidas em cerca de quarenta países, e com exceção da Itália, todos os demais são economias subdesenvolvidas ou do' Leste Europeu. Na maioria desses países, a agência.antitruste ainda está longe de ser capaz de exercer a função de regulador de última instância, mas a sua existência indica que a política de concorrência já foi incluída na agenda pública do país. O terceiro fator foi o crescimento do número de casos antitruste com dimensão internacional. Nos Estados Unidos, por exemplo, cerca de 30% das investigações conduzidas pelo Departamento de Justiça em 1997 visavam firmas multinacionais que freqüentemente operavam em mais de vinte países, enquanto que em 1993 apenas 10% dos casos tinham alguma dimensão internacional. Em anos recentes, quase 50% dos casos de fusões analisados pela Federal Trade Commission requereram contatos e troca de informações com autoridades de outros países *(vide* US Government, 1998a, p. 4).

Para lidar com os casos de dimensão internacional, o governo americano tem sido ativo em promover acordos bilaterais com alguns de seus principais parceiros da OCDE, como Canadá, União Européia e Austrália. Tais acordos costumam ter o seguinte conteúdo:

1. Mútua notificação das investigações iniciadas em cada país, desde que afetem os interesses do outro signatário, tanto na área de fusões e aquisições quanto na de práticas anticompetitivas. As notificações devem ser suficientemente

detalhadas, a fim de permitir que o outro signatário possa avaliar a relevância dos impactos (efetivos ou potenciais) de cada caso sobre a sua economia doméstica, e devem incluir a natureza das atividades. sob investigação e penalidades previstas. Sempre que possível, as notificações incluem também os nomes e a localização das pessoas envolvidas.

2. Os funcionários das agências de cada país podem visitar o outro país durante o curso das investigações.

3. *Cada país* pode **solicitar** que o outro inicie uma investigação sobre condutas ***anticompetitivas*** ali vigentes, ainda que os danos ocorram exclusivamente no primeiro país.

4. Assistência recíproca na localização de testemunhas, coleta de evidências e depoimentos no território do outro signatário.

5. Encontros regulares das autoridades para discutir a evolução das respectivas políticas domésticas e intercambiar informações sobre setores econômicos de interesse mútuo.

A harmonização das políticas de concorrência

Atualmente o tema de política de concorrência está sendo tratado em inúmeras instituições internacionais: OMC, OCDE, Unctad, APEC, CER (Closer Economic Relations Agreement entre Austrália e Nova Zelândia), União Européia, ALCA, Comunidade Andina, Caricom, Mercosul, Nafta, etc. Mas, além da União Européia e do acordo de integração Austrália – Nova Zelândia (CER), os acordos de cooperação bilateral entre agências antitruste são os únicos mecanismos existentes capazes de coibir práticas anticompetitivas de dimensão supranacional. As demais instituições constituem, pelo menos até o presente, apenas foros de discussão. Entretanto, os acordos bilaterais possuem duas

limitações evidentes: eles são inócuos para lidar com práticas originadas em terceiros países e ignoram os interesses do resto do mundo. Conforme argüíram Falvey e LIoyd (1999), existem situações em que a maximização do bem-estar mundial é incompatível com os interesses de curto prazo do país onde se originam as práticas anticompetitivas, e esse conflito só pode ser contornado através de negociações multilaterais.

Para abordar essas questões, a OMC criou em dezembro de 1996 o **Grupo de Trabalho sobre a Interação entre Comércio e Política de Concorrência**. Nos dois anos seguintes, cerca de 170 documentos governamentais foram submetidos ao grupo, cobrindo uma agenda substantiva que, de fato, foi bem além das relações entre comércio e concorrência. A despeito da participação ativa de praticamente todos os membros da OMC que dispõem de leis de concorrência, esse debate tem sido limitado por dois tipos de restrições. Por um lado, qualquer acordo multilateral sobre regras de concorrência só terá algum significado na medida em que todos os membros da OMC, ou pelo menos sua grande maioria, estiverem capacitados a aplicar aquelas normas em seus respectivos territórios. Por outro lado, a OMC é uma instituição desenhada para lidar essencialmente com atos de governos, enquanto que o foco principal da política de concorrência é a conduta dos agentes econômicos. Como notou Peter Lloyd (1998):

> A multilateral system with the WTO acting as an international competition authority would need to investigate private actions in markets. Competition law in this form, by comparison with international trade law, is extremely intensive in its requirement of facts relating to the nature of competition, market share and so on. These vary from case to case and require detailed investigations. When the markets concerned in a case are international, this investigation would require information from different countries. There must be doubts concerning the ability of a remote centralized multilateral authority to understand behavior in markets, and in markets located in different countries to boot. (p. 1.143-4)

Assim, a criação de instituições antitruste nas economias periféricas não atende apenas aos interesses domésticos desses países, mas contribui à superação de uma lacuna importante no atual sistema multilateral de comércio. Por isto, a prestação de assistência técnica nessa área tem sido uma atividade prioritária do governo americano, da União Européia e de outras economias industrializadas, bem como da OCDE, Unctad, OEA, Banco Mundial e outros organismos internacionais. Tal regionais de integração, nas áreas de normas técnicas, meio ambiente, serviços, propriedade intelectual, investimentos e medidas antidumping.

De fato, tais lacunas do sistema multilateral têm provocado polêmicas extemporâneas, como a da abolição dos instrumentos antidumping através da harmonização das políticas de concorrência. Esse assunto está na agenda de quase todos os projetos contemporâneos de integração regional, onde muitos governos têm adotado posições inspiradas nos exemplos da União Européia e do acordo Austrália – Nova Zelândia que conseguiram cumprir essa meta; e a sugestão de incluir política de concorrência na próxima rodada de negociações da OMC é uma forma de ampliar a polêmica. O governo americano tem resistido a essas propostas com dois argumentos sólidos. Em primeiro lugar, argüi que, em virtude da ausência de agências antitruste aptas a cumprir suas funções domésticas na maioria dos países, a tentativa de criar um marco multilateral para regular as condições de concorrência só vai estimular novas querelas internacionais sem oferecer mecanismos para dirimi-las. Por isto, a tarefa prioritária no atual momento é prosseguir com os esforços de cooperação, e, se possível, ampliá-los. Em segundo lugar, lembra que não obstante os objetivos conflitantes dos dois mecanismos, eles respondem a problemas diversos e não são intercambiáveis:

Contrary to the assumptions of some economists, the antidumping rules are not intended as a remedy for the predatory pricing practices of firms or as a remedy for any other private anti-competitive practices typically condemned by competition laws. Rather, the antidumping rules are a trade remedy which WTO members have agreed is necessary to

the maintenance of the multilateral trading system. Without this and other trade remedies, there could have been no agreement on broader GATT and later WTO packages of market-opening agreements, especially given imperfections which remain in the multilateral trading system. (US Govemment, 1998b) apoio costuma incluir: conferências, cursos de treinamento para funcionários das agências locais, estágios nas agências dos países desenvolvidos, elaboração de projetos de leis e regulamentos, publicação de manuais e livros texto, estudos comparados de legislações nacionais, inventários de jurisprudência, e outras atividades vinculadas ao fortalecimento institucional das agências recém-criadas.

Na América Latina e no Caribe, os regimes de concorrência encontram-se em quatro estágios de desenvolvimento:

1. Países onde inexistem tais instituições ou qualquer debate público sobre o tema, como é o caso de várias economias do Caribe e alguns países pequenos na América do Sul, como Equador, Paraguai e Uruguai;

2. Países em fase de preparação de leis nacionais, como Bolívia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua, República Dominicana e Trinidad e Tobago;

3. Países com agências recém criadas, como Costa Rica, Jamaica e Panamá;

4. Países cujas agências foram criadas há mais de oito anos, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela.

Quando aplicada ao resto do mundo, a tipologia acima destaca a magnitude das lacunas do sistema multilateral de comércio para lidar com as condições contemporâneas de concorrência, posto que, dos 135 membros da OMC, cerca de cem encontram-se distribuídos entre os grupos 1, 2 e 3. Como observou Merit Janow (1998), o caráter doméstico é o traço fundamental da política de concorrência, e, portanto, a cooperação

internacional em qualquer nível (bilateral, regional, plurilateral ou multilateral) só é factível como um complemento, e não como substituto da ação das autoridades nacionais. Além disso, a consolidação das agências nacionais de antitruste é um requisito básico para avançar diversos outros tópicos da agenda internacional, tanto no âmbito da OMC quanto dos acordos

A própria experiência americana é uma ilustração convincente do segundo ponto. Quando comparamos a lista de bens envolvidos nos 233 casos de práticas anticompetitivas investigadas pela Divisão Antitruste do Departamento de Justiça, entre dezembro de 1994 e agosto de 1998, com os 348 casos de medidas antidumping e direitos compensatórios vigentes nos Estados Unidos em dezembro de 1997, o resultado que surge confirma a diferença de focos das duas listas: Há apenas um único ítem comum entre elas, ferrosilicone, que é uma liga usada no acabamento de produtos siderúrgicos. Nesta última data, haviam cinco medidas antidumping impostos, contra os exportadores do Brasil (desde março de 1994), China (março de 1993), Casaquistão (abril de 1993), Rússia Uunho de 1993) e Ucrânia (abril de 1993), enquanto que entre os casos investigados pelo Departamento de Justiça registraram-se três casos de preços colusivos entre fabricantes locais de ferrosilicone. Como se sabe, desde há muitos anos a indústria siderúrgica tem sido o principal foco das ações antidumping e de direitos compensatórios impostas pelo governo americano, mas, aparentemente, essa proteção não tem estimulado práticas anticompetitivas no mercado doméstico. Além de ferrosilicone, dois produtos associados àquela indústria estiveram envolvidos em investigações antitruste no passado recente, tambores de aço e equipamentos para a fabricação de tubos laminados, mas estes bens não fazem parte do mercado relevante de qualquer das medidas antidumping e direitos compensatórios aplicadas pelos Estados Unidos *(vide* Tavares, 1998a).

As evidências acima revelam algumas peculiaridades dos vínculos entre antitlÇUste e antidumping. Por um lado, as sobretaxas alfandegárias resultantes das ações antidumping cumprem a função de reduzir a pressão competitiva advinda das importações, mas, pelo menos no caso americano,

não conferem aos setores protegidos poder de mercado suficiente para sustentar condutas monopolistas. Por outro lado, as empresas aptas a extrair lucros extraordinários a partir de condutas anticompetitivas não parecem interessadas em dispender recursos na busca "de favores protecionistas do governo. Assim, quando os signatários de um acordo de integração decidem harmonizar suas políticas de concorrência e abolir reciprocamente a aplicação de medidas antidumping, eles não estão, de fato, substituindo um instrumento por outro, a não ser quanto aos raros eventos de preços predatórios. Conforme atestam os casos da União Européia e do acordo Austrália – Nova Zelândia, o que torna possível a eliminação das ações antidumping é convergência de pelo menos duas políticas: a cambial e a de incentivos fiscais; enquanto que a harmonização das políticas de concorrência resulta do amadurecimento das agências nacionais de antitruste.

O caso da indústria de semicondutores

Como vimos nas seções anteriores, a manutenção da competitividade internacional do sistema produtivo doméstico tornou-se uma prioridade cada vez mais explícita da política antitruste dos Estados Unidos ao longo das duas últimas décadas. Entretanto, não obstante o declínio da ideologia Estrutura-Conduta-Desempenho, a nova abordagem não implicou qualquer compromisso incondicional com os interesses das empresas líderes nacionais. Como bem ilustram os casos recentes da American Airlines e da Microsoft[2], as autoridades não têm hesitado em

---

Como se sabe, o foco do processo contra a Microsoft reside no poder monopolista gerado pelo sistema operacional Windows. Segundo o Departamento de Justiça, a Microsoft tem utilizado sua posição privilegiada para destruir competidores potenciais, impedindo o surgimento de opções comercialmente viáveis ao Windows e restringindo o ritmo das inovações nesse ramo (*V.S.* Civil Action 98-1232). O processo contra a American Airlines foi iniciado em 13 de maio de 1999, sob o argumento de que essa empresa estaria tentando monopolizar o aeroporto internacional de Dallas (DFW): *"American dominates DFW and charges monopoly fares on many DFW routes. When small airlines try to compete against American on these mlltes, American typically responds by increasing its capacity and reducing its fares well beyond what makes business sense, except as a means of driving the new entrant out of the market. Once the new entrant is forced out, American promptly raises its fares and usually reduces its service. Through its predatory and monopolistic conduct, American deprives consumers of the benefits of competition in violation of the antitrust laws." (VS* Civil Action 99-1180-JTM, p. I).

investigar e punir condutas empresariais que limitem o ritmo do progresso técnico ou a liberdade de escolha dos consumidores. Por outro lado, quando a configuração sustentável de uma indústria resulta ser um monopólio, como no caso da fusão Boeing/McDonnell Douglas em 1996, essas mesmas autoridades não só apoiam o processo de concentração no ambito doméstico como enfrentam eventuais resistências internacionais.[3]

Embora nem sempre em conformidade com os princípios da política antitruste, as condições de concorrência no mercado mundial também passaram a ser a referência fundamental de outros instrumentos da política econômica dos Estados Unidos nas duas últimas décadas. Um exemplo precursor nesta direção foi o acordo comercial para a indústria de semicondutores assinado com o Japão em 1986 *(vide* Tyson, 1992; Irwin, 1996, 1998; Flamm, 1996). Desde o seu surgimento no final dos anos 50, a fabricação de semicondutores rapidamente adquiriu as características de indústria estratégica nos países desenvolvidos. Seus produtos são componentes microeletrônicos utilizados virtualmente em todos os segmentos da estrutura industrial contemporânea, e sua expansão nos últimos quarenta anos foi marcada por um extraordinário ritmo de progresso técnico, resultante de contínuos e elevados gastos em P&D financiados sobretudo através de recursos públicos. Como notou Flamm (1996):

> In short, semiconductors have been at the center stage of trade policy debate because they embody ali the features of a high-technology industry most likely to test the limits of the existing trade regime.

---

[3] A esse respeito, as opiniões de Joel I. Klein, atual chefe da Divisão Antitruste, são inequívocas: *"its is neither surprÜing /lor objectio/lable that different national competition authorities could reach different results on a given merge/; which may well have different competitive effects in dif.{erellt product or geographic markets in differellt coulltries. We have worked with other countries' antitrust agencies in numerous cases where our results differed from theirs in some way. What was unusual about Boeing is that the FIC and the EU reached different results in analyzillg the .wme market: the worldwide market for large commercial aircraft. The poillt I want to make here* Ü *that however difficult this matter was for both US and EU alltitrust ellforcers. our discussiolls would have beell lar more difficult had we not already establi.fhed* p *strollg relatiollship ba.fed 011 commo/l alltitrust ellforcemellt interests"* (Klein, 1997, p. 10).

> The rapid international diffusion of semiconductor technology created national companies from alI corners of the industrialized world capable of competing in a single, global arena. Strategic concems have linked the actions of companies and governments to one another in a way that clearly rebuts the usual presumption that the actions of individual, atomistic firms, disciplined only by the impersonal forces of a competi tive market, are likely to determine industrial outcomes. (p. 5)[4]

Do ponto de vista das condições de concorrência, essa indústria possui três características básicas, que são os elevados efeitos de encadeamento produtivo, economias de escala crescentes e curvas de aprendizado acelerado. Devido aos efeitos de encadeamento, qualquer medida que implique a elevação dos preços de semicondutores onera a estrutura de custos do resto do sistema industrial, e penaliza especialmente a competitividade dos segmentos da fronteira tecn610gica. Por isto, instrumentos convencionais de proteção como tarifas aduaneiras e quotas de importação rapidamente mostraram-se inapropriados, e em 1985 os governos dos Estados Unidos e do Japão concordaram em eliminar completamente as tarifas aplicadas nessa indústria.

O Japão surgiu como um produtor internacional relevante de semicondutores no final dos anos 70, quando as suas empresas alcançaram 30% do mercado mundial e as firmas americanas detinham 60%. Mas já em 1985 o mercado estava dividido em parcelas iguais de' 45% entre os dois países, sendo que em certos segmentos estratégicos, como o de DRAMs *(dynamic random access memories),* os japoneses haviam

[4] Na mesma linha, Laura Tyson comenta: "Why has the visible hand been so omnipresent and forceful in this industry? The answer lies in its strategic significance, in both the military and the economic sense. The semiconductor industry was bom out of the US errort to develop ever more reliable and sophisticated military equipment, and indeed its military significance has never been doubted. Advances in semiconductor technology have supported ali the major advanced weapons systems, including the smart bombs and Patriot missiles that their spectacular debut in the 1991 Gulr War" (1992, p. 85-6).

ocupado 75% do mercado. Neste segmento, as empresas americanas controlavam 70% das vendas mundiais em 1978, e em 1986 estavam reduzidas a cerca de 20% *(vide* Irwin, 1996, p. 24). Esta acelerada reversão de posições deu origem a umà seqüência de atritos entre os dois governos, que resultou no surpreendente acordo de 1986.

Como destacou Laura Tyson (1992), o acordo firmado em agosto de 1986 foi inédito sob vários aspectos. Foi o primeiro instrumento bilateral dos Estados Unidos que visava proteger uma indústria de fronteira, mas seu objetivo não era preservar emprego e capacidade produtiva no mercado doméstico e sim fixar regras para garantir a presença da indústria americana no mercado mundial. Isto implicava regul!ll" as condições de concorrência nos mercados domésticos dos dois países e no resto do mundo. Para tanto, o acordo estabelecia um conjunto de normas e procedimentos a ser observado pelas firmas dos dois países e seus respectivos governos, ao lado de metas quantitativas a serem cumpridas em cinco anos, como a de reservar 20% do mercado doméstico japonês para as firmas americanas. Assim, numa época em que Ronald Reagan e Margareth Thatcher estavam no auge de suas campanhas em prol do liberalismo econômico, o governo americano forçou o Ministério de Indústria e Comércio Internacional do Japão, o MITI, a ocupar a gerência de um cartel internacional, fixando preços de referência, distribuindo parcelas de mercado, e fiscalizando a conduta das empresas líderes.[5]

Ao invés de superar os atritos comerciais entre os dois países, o acordo gerou novos incidentes inusitados. Em março de 1987, a SIA

, Numa *side letter,* a administração Reagan conseguiu extrair dos japoneses um compromisso nos seguintes termos: *"The govemment of lapa/l recognizes the US semico/lductor i/ldustry's expectaticm that semiconductor sales in lapa/l of foreign capital-a.f.filiated companies wil/ grow to at least slightly above 20% of the lapanese market in five year.f. The govemment of lapan considers that this can be realized and welcomes its realizatio/l. The attainment of such an expectation depe/lds* 0/1 *competitive factors. the sales effOrf.f of the semiconductor user.f in lapa/l and the efforts (!f both govemments"* (citado por Irwin, 1996, p. 63-4).

(Semiconductor Industry Association) advertiu ao governo americano que as fmnas japonesas estavam violando o acordo, praticando preços predatórios em terceiros mercados e.dificultando o cumprimento das metas relativas à reserva do mercado japonês. Poucas semanas mais tarde, em 17 de abril, o presidente Reagan assinou um ato de retaliação, estabelecendo tarifas de 100% sobre um conjunto de bens cuidadosamente selecionados, incluindo computadores, televisores e instrumentos de precisão, correspondendo a cerca de 300 milhões de dólares de importações. Só foram escolhidos bens com produção similar no mercado americano e que prejudicassem diretamente os principais fabricantes japoneses, como NEC, Toshiba, Hitachi e Matsushita. Mais surpreendente ainda foi a reação do MITI: gostou da medida! Como explicou Irwin (1996):

> The retaliation ranks among the most dramatic events of postwar US trade policy. Japan was stunned, but the move played directly into MITI's hands and enhanced its power; indeed, there were reports that some in MITI were secretly pleased about the retaliation because it proved to Japonese firms that they should follow Mm's directives. (p. 54).

As tarifas foram gradualmente eliminadas entre 1988 e 1991, quando o acordo de 1986 foi renov~do por mais cinco anos. Em 1996 os dois países optaram por uma versão mais amena, criando dois foro~ paralelos de negociações, o World Semiconductor Council, integrado por representantes da indústria e destinado à discussão de temas como o acesso a mercados e a cooperação internacional entre instituições privadas; e o Global Governmental Forum, formado pelos principais países produtores de semicondutores, para tratar de assuntos como tarifas, outros tributos, e normas ambientais. O acordo de 1996 também prevê mecanismos de consulta permanente entre os governos dos Estados Unidos e Japão para avaliar o relacionamento entre as indústrias dos dois países e supervisionar as deliberações do World Semiconductor Council.

O mosaico de políticas

A Tabela 1 mostra o crescimento e a distribuição geográfica do comércio exterior dos Estados Unidos na presente década. Em 1990, as importações e exportações de mercadorias daquele país já haviam alcançado o montante de 900 bilhões de dólares, correspondentes a cerca de 26,2% do comércio mundial naquele ano. Esta parcela subiu para 29,7 % em 1998, quando o seu valor absoluto foi superior a 1,6 trilhão de dólares. Além de refletirem o extraordinário dinamismo da economia americana nos últimos oito anos, estas cifras revelam a magnitude das as simetrias que estão presentes em todos os aspectos da inserção internacional dos Estados Unidos. Por exemplo, como veremos adiante, a maioria de suas importações não está submetida a qualquer barreira protecionista, e este tem sido um dos fatores que ajudaram a sustentar anos seguidos de crescimento a pleno emprego sem inflação. Entretanto, a reduzida parcela de bens protegidos, ainda que insuficiente para afetar o índice geral de preços no mercado doméstico, pode implicar a destruição de indústrias exportadoras em diversos países no resto do mundo. Talvez a melhor ilustração seja o caso das medidas antidumping, tema sobre o qual existe uma literatura extensa e em constante expansão, e que nas últimas duas décadas provocou controvérsias entre o governo americano e a maioria dos membros da OMC: de 1996 a 1998 a USITC aprovou a imposição de sobretaxas em 25 casos *(vide* Tabela 2), que corresponderam a cerca de US$ 920 milhões, isto é, 0,03% das importações nesse período; mas as 72 investigações iniciadas nesses anos geraram transtornos às indústrias exportadoras em 27 países.

Tabela 1 – *Distribuição geográfica do comércio exterior dos Estados Unidos: 1990-1998*

(US$ bilhões e percentagens)

	1990	1992	1994	1996	1998
Exportações totais (US$ bilhões)	374,4	424,9	481,8	582,1	682,5
Américas	34,8	36,8	39,9	38,4	43,4
Canadá	20,9	19,6	21,5	20,5	22,6
México	7,3	9,3	10,2	9,4	14,1
Brazil	1,3	1,3	1,6	2,0	1,6
Venezuela	0,8	1,2	0,8	0,8	1,5
Europa	29,6	27,3	24,1	24,0	25,0
Ásia e Oriente Médio	30,7	31,1	31,7	33,3	27,2
Japão	12,3	10,8	10,6	10,9	8,5
Resto do mundo	4,9	4,8	4,3	4,3	4,4
Importações totais (US$ bilhões)	517,5	553,5	689,0	817,6	944,6
Américas	31,1	31,3	32,4	35,0	34,7
Canadá	18,1	18,3	19,1	19,5	18,9
México	5,9	6,5	7,3	9,1	10,2
Brazil	1,7	1,5	1,4	1,1	1,1
Venezue1a	1,9	1,6	1,3	1,7	1,1
Europa	22,3	21,0	20,6	20,8	22,4
Ásia e Oriente Médio	42,1	44,0	44,0	41,2	40,6
Japão	18,1	18,1	17,8	14,4	13,2
Resto do mundo	4,5	3,7	3,0	3,0	2,3

Fontes: *OMe. US trade policy review.* Dados de 1990 a 1996, 1999. Fundo Monetário Internacional, *Direction ofTrade Statistics.* (Dados de 1998)

Tal como outros aspectos notáveis da sociedade norte americana nos anos 90, como a diminuição da pobreza, dos indicadores de violência nas grandes cidades e das tensões raciais, o desempenho do comércio exterior pode ser explicado a partir do seu entorno macroeconômico. Os dados são bem conhecidos: desde 1991 a economia vem atravessando uma fase de crescimento sustentável que já é a segunda mais longa de sua história. De 1992 a 1996 a taxa média de crescimento anual do PIB foi de 2,8%; e no final do primeiro mandato do presidente Clinton, quando vários analistas conversadores previam o fim do cicIo expansionista, o

ritmo de crescimento acelerou-se, produzindo taxas anuais de 3,9% em 1997 e 1998. Como se trata de um processo estimulado por mudanças tecnológicas e seu conseqüente aumento de produtividade, o dinamismo macroeconômico tem conciliado até agora o pleno emprego com a estabilidade dos preços no mercado doméstico. Em 1998, as taxas de desemprego e de inflação foram, respectivamente, de 4,5% e de 1,6%, as mais baixas desde os anos 60.

Embora o país tenha aumentado as transações com praticamente todos os seus parceiros comerciais, a distribuição geográfica do seu comércio exterior alterou-se bastante ao longo da década, devido basicamente à criação do Nafta em janeiro de 1993. Entre 1992 e 1998, a parcela relativa às exportações para Canadá e México subiu de 28,9% a 36,7%, e de 24,8% a 29,1% do lado das importações. Esta reordenação dos fluxos de comércio implicou o declínio generalizado das demais regiões. Para os outros países da América Latina e do Caribe, por exemplo, a parcela das exportações caiu de 7,9% para 6,7% naquele período, e a das importações de 6,5% para 5,6%. Mas as mudanças mais importantes ocorreram em relação à Europa e o Japão, conforme indica a Tabela 1.

Como mostrei em outro trabalho (Tavares, 1998b), em diversas partes do mundo as transações regionais cresceram mais rapidamente do que o comércio internacional nos últimos vinte anos. Este fenômeno deveu-se em grande parte às mudanças nas estruturas de custos em várias indústrias, nas quais a redução acentuada da relação entre custos de transação e de produção levou a novas estratégias empresariais, novos perfis dos vetores de produção, e a novas relações entre as empresas produtoras de bens finais e seus fornecedores de insumos. Tais mudanças constituíram os fundamentos econômicos das tendências contemporâneas de regionalização das estruturas produtivas e de globalização de mercados, conforme ilustraram os avanços da integração européia, o Nafta e tantos outros projetos regionais.

Entretanto, o exame dos instrumentos da política comercial americana sugere que a reordenação dos fluxos comerciais não resultou de uma estratégia monolítica, na qual o governo estaria concentrado em explorar simultaneamente as tendências em curso na economia mundial e os privilégios advindos da condição de potência hegemônica. Embora o Nafta e os temas discutidos nas seções anteriores sejam indicadores inequívocos de tal estratégia, outras ações do governo americano revelam um estilo de conduta que seria melhor designado como um mosaico de políticas, que reúne formas arcaicas de protecionismo, como tarifas específicas, medidas liberalizantes variadas e instrumentos de retaliação. Alguns elementos desse mosaico são comentados a seguir.[6]

Preferências comerciais e instrumentos de proteção

Com exceção de dois itens relativos à produção de petróleo, todas as 10.173 posições tarifárias vigentes nos Estados Unidos em 1999 estão consolidadas na OMC, e cerca de 30% delas têm alíquota zero, proporção que subirá em breve para 36,4%, após a implementação dos compromissos assumidos na Rodada Uruguai. Não obstante algumas quotas tarifárias, tarifas específicas e escaladas tarifárias, a alíquota média resulta em 5,7%, que segundo uma avaliação recente da OMC é uma das mais baixas e mais previsíveis do mundo *(vide* US trade policy review, 1999).

Para o Canadá e o México esta estrutura tarifária já deixou de ser aplicada, em decorrência das seis rodadas de reduções recíprocas realizadas entre 1994 e 1998. No caso do México, a maioria das tarifas remanescentes deverá ser eliminada ao longo dos próximos dez anos, com exceção dos produtos sensíveis, cujo prazo é de 15 anos. No caso do

[6] Inúmeros aspectos prosaicos serão ignorados aqui, como a proibição de importar atuns pescados por navios do Panamá, Honduras e Belize; os certificados de origem para diamantes angolanos; as normas fitossanitárias; etc. Da mesma forma, não serão discutidas as restrições de caráter político, como o repúdio aos bens produzidos por trabalho forçado, e os bloqueios comerciais a Cuba, Irã, Iraque, Coréia do Norte, Líbia e Sudão.

Canadá, as alíquotas de todos os bens incluídos no texto do Nafta em 1993 foram eliminadas bilateralmente em janeiro de 1998.

O governo americano administra também três conjuntos de preferências comerciais concedidas unilateralmente a países em desenvolvimento: o Sistema Generalizado de Preferências (SGP), as Preferências Comerciais Andinas (PCA) e o Programa de Recuperação Econômica da Bacia do Caribe (Prebc). O SGP foi criado em 1976 por um período inicial de dez anos, e tem sido renovado sucessivamente desde então. Neste momento ele inclui uma lista de 4.500 produtos, aproximadamente, cujas preferências beneficiam 149 países e territórios, e ambas as listas são revistas anualmente pelo governo. a sistema andino começou em 1991, com o objetivo de auxiliar o combate ao tráfico de drogas em quatro países: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Segundo uma avaliação recente, este sistema amparou em 1996 1,3 bilhão de dólares de importações que entraram nos Estados Unidos isentas de impostos, e corresponderam a cerca de um sexto das importações advindas daqueles países. a Prebc, estabelecido em 1984, visa promover as exportações de 24 países da América Central e do Caribe. Naquele ano o programa amparou 6,7% das importações advindas da região, e esta parcela subiu para 19% em 1997 *(vide* aMC, 1999, p. 36-42).

Os Estados Unidos participam ainda de três iniciativas regionais de liberalização comercial, com a União Européia, desde 1990, denominada de US-EU Transatlantic Economic Partnership (TEP), e desde 1994 com os país membros da APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) e os ~a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). A iniciativa bilateral com a Europa praticamente não envolve negociações tarifárias, a não ser quanto à eliminação das alíquotas sobre os produtos da indústria de informática, e concentra-se na discussão de temas cujo amparo institucional por parte da OMC ainda é precário, como barreiras regulatórias, compras governamentais e proteção às indústrias da fronteira tecnológica. Seu formato atual compreende reuniões bianuais em três níveis: presidencial,

ministerial, e entre os membros da Comissão Européia com suas respectivas contrapartes nos Estados Unidos. Recentemente, em novembro de 1998, as duas partes resolveram definir um plano de ação conjunta para a TEP, que é de fato bastante parecido com as agendas atuais da APEC e da ALCA, envolvendo oito áreas: serviços, agricultura, compras governamentais, propriedade intelectual, barreiras técnicas, meio ambiente, relações trabalhistas e política de concorrência.

APEC e ALCA, embora com formatos institucionais diferenciados, cumprem funções similares à da TEP, provendo foros complementares à OMC, mais focalizados nas prioridades regionais de cada caso, e talvez gerando condições para a superação das lacunas atuais do sistema multilateral. Cabe distinguir, entretanto, tais iniciativas do projeto Nafta, que constitui um espaço econômico em fase de consolidação e decorre de uma característica fundamental dos sistemas industriais contemporâneos, que é a regionalização de determinadas cadeias produtivas. Assim, ao contrário daquelas iniciativas, o desenvolvimento do Nafta nos próximos anos dependerá muito pouco dos eventuais avanços ou retrocessos das negociações no âmbito da OMC.

Um aspecto notável da política comercial norte americana é o contraste entre a amplitude da agenda, cujas prioridades estão constantemente ajustadas às tendências em curso na economia mundial, e o casuísmo das medidas de proteção seletiva e temporária (ainda que às vezes longa) às indústrias incapazes de enfrentar a competição internacional, cujo instrumento mais tradicional são as ações antidumping (AD) e de direitos compensatórios (CVD). Conforme mostram as Tabelas 2 a 4, a intensidade na aplicação dessas medidas durante as duas últimas décadas não guarda qualquer relação com a conjuntura macroeconômica ou a relevância dos parceiros comerciais. Por exemplo, os períodos de 1982/86 e 1991/94 foram particularmente intensos, sobretudo em 1986 e 1992, quando mais de cem investigações foram iniciadas em cada ano. À época do primeiro período, os analistas costumavam explicar o crescimento

do número de casos a partir do quadro recessivo da economia no início da década e da persistente apreciação do dólar entre 1979 e 1985. Mas esses fatores estiveram ausentes no segundo período, quando a economia estava crescendo com estabilidade de preços e da taxa de câmbio. Da mesma forma, somente uma análise minuciosa dos casos poderá indicar por que Japão e China lideram a lista das medidas antidumping vigentes em janeiro de 1999, mas estão ausentes na lista de direitos compensatórios; ou por que Brasil, Canadá e Itália aparecem com similar destaque em ambas as listas.

Tabela 2. *Estados Unidos: antidumping e direitos compensatórios, 1980-1998*.

Ano	Medidas Antidumping		Direitos Compensatórios	
	Iniciadas	Aplicadas	Iniciados	Aplicados
1980	16	5	9	6
1981	14	4	11	3
1982	35	5	60	11
1983	46	13	19	15
1984	38	20	37	12
1985	69	12	37	18
1986	83	26	28	13
1987	16	53	8	14
1988	42	12	17	7
1989	24	24	7	6
1990	35	14	7	2
1991	66	19	11	2
1992	84	16	22	4
1993	37	42	5	16
1994	51	16	7	1
1995	14	24	2	2
1996	21	9	1	2
1997	15	7	6	0
1998	36	9	11	I
Totais	742	330	305	135

Fonte: OMC. *US trade policy review. 1999.*

Tabela 3. Estados Unidos: medidas antidumping vigentes em 1º de janeiro de 1999.

País	Medidas	País	Medidas
Japão	49	Argentina	6
China	36	Tailândia	6
Taiwan	20	Índia	5
Coréia	17	Rússia	5
Brasil	15	Suécia	5
Alemanha	14	Uerânia	5
Canadá	13	Reino Unido	5
Itália	13	Outros (39 países)	65
França	12		
México	7	***Total*** (56 países)	298

Fonte: OMC. *US trade policy review. 1999.*

Tabela 4. Estados Unidos: direitos compensatórios vigentes em 1º de janeiro de 1999.

País	Medidas	País	Medidas
Brasil	5	França	3
Itália	5	Outros (21 países)	29
Argentina	4		
Canadá	3	***Total*** (26 países)	49

Fonte: OMC. *US trade policy review 1999.*

O único elemento não casual é a disparidade registrada na Tabela 2 quanto ao número de casos iniciados e o de concluídos com imposição de sobretaxas. De fato, a rotina estabelecida para a condução das investigações antidumping e de direitos compensatórios costuma levar a um resultado curioso, no qual o mecanismo cumpre sua função protecionista

mesmo quando as sobretaxas não são aplicadas. Para que uma investigação seja iniciada, os representantes da indústria local necessitam apresentar uma petição dupla ao Departamento de Comércio e à US International Trade Commission (USITC), que terão vinte dias para um exame preliminar do mérito do caso, e mais 260 (ou 185, no caso de CVD) para chegar a uma conclusão final. Durante esse período, os competidores internacionais disporão de tempo suficiente para buscar uma solução negociada com a indústria local, que pode envolver tanto uma restrição "voluntária" das exportações ou um acordo de preços.

Quando a elasticidade preço da demanda importada é relativamente baixa, as soluções negociadas não prejudicam os parceiros comerciais, e todo o ônus da proteção recai sobre os consumidores locais. Entretanto, esse não parece ser o caso mais freqüente, segundo atesta uma fonte insuspeita, o CATO Institute, um dos pilares do pesamento conservador nos Estados Unidos. Brink Lindsey, diretor do CATO, conduziu recentemente um detalhado estudo sobre as metodologias usadas pelo Departamento de Comércio na avaliação das margens de dumping durante o período 1995-98. Sua conclusão foi a de que o Departamento de Comércio raramente consegue distinguir uma conduta normal de uma prática anticompetitiva.

> *As a result, the antidumping law as it currently exists routinely punishes normal competitive business practices – practices commonly engaged in by American companies at home and abroad. It is therefore not the case that the law guarantees a 'leveI pIaying field' for American companies and their foreign competitors. On the contral}', it actively discriminates against foreign goods by subjecting them to requirements not applicable to American products.* (Lindsey, 1999, p. 19)

Os instrumentos de retaliação comercial

Sob vários aspectos a política comercial dos Estados Unidos é similar à das demais economias industrializadas, tanto do lado das medidas

liberalizantes quanto dos instrumentos de proteção, exceto num ponto fundamental: os instrumentos de retaliação criados com a Seção 301 da Lei de Comércio de 1974 e reforçados em 1988, com a chamada "Special 301", e em 1989, com a "Super 301". De fato, em nenhuma outra parte do mundo existem mecanismos unilaterais desse tipo que, conforme vários governos já argüiriam, estão à margem da ordem jurídica que ampara a OMe. A Seção 301 permite que o USTR realize investigações e sugira as medidas apropriadas para punir qualquer país onde existam práticas que sejam consideradas desleais aos interesses americanos. As investigações podem ser auto-iniciadas pelo USTR ou solicitadas por qualquer parte interessada. A Special 301 concentra-se na proteção à propriedade intelectual, e visa manter o governo informado sobre os países que não dispõem de legislação adequada sobre essa materia, além de especificar os procedimentos cabíveis em cada caso.[7] A Super 301, cujo uso tem sido intermitente, estabelece que o USTR deve destacar, em 30 de abril de cada ano, um país prioritário para ser objeto de pressões liberalizantes, em virtude da relevância das barreiras ali existentes para os interesses americanos.[8]

Como notou um diplomata brasileiro,

> a Seção 301 contempla, ademais, procedimentos de ação arbitrários contra países estrangeiros, porquantoa categorização, estabelecida pelo texto legal norte-americano, das chamadas "práticas desleais", que

[7] Em seu relatório de 1998, o USTR identificou 47 países nesta condição, incluindo não apenas os suspeitos de sempre, como China, países do Leste europeu e economias do terceiro mundo, mas também os principais parceiros dos Estados Unidos na OCDE, como Canadá, Japão, União Européia (listada como um só país), Austrália, Dinamarca e Suécia, cujas leis de proteção à propriedade intelectual cumprem rigorosamente as normas acordadas no Tratado de Marrakesh, que criou a OMC (vide OMC, 1999, p. 90-92).

[8] A Coréia foi o país eleito em 1998, em virtude das barreiras existentes no setor automobilístico, mas o caso foi encerrado em outubro do mesmo ano, ap6s a assinatura de um memorando de entendimentos entre os dois governos.

> justificariam recurso a seus dispositivos, é efetuada mediante conceitos suficientemente vagos e abrangentes para permitir sejam enquadrados naquela qualificação virtualmente quaisquer atos, práticas ou políticas que não correspondam aos interesses da política comercial norte-americana. (Arslanian, 1994, p. 7-8)

Em abril de 1989, logo após a edição da Super 301, Jagdish Bhagwati lançou um contundente manisfesto assinado por outros 39 economistas célebres qualificando os instrumentos de retaliação do governo americano como incompetentes, ilegais do ponto de vista da ordem jurídica internacional, e danosos aos interesses dos Estados Unidos:

> The possible embrace of managed trade to set up 'results-oriented' quantity targets to judge the openness of markets and the current use of retaliatory threats, in bilateral contexts, to open foreign markets are retrograde steps. They are not merely bad policies. The attack at its core, and will bruise fatally, the GATT-focused international trading system that brought the world economy unprecedent economic gains since the Second World War and still serves our interests. (Bhagwati e outros, 1989, p. 263)

A lista de assinantes incluiu intelectuais das mais variadas tendências, como Modigliani, Samuelson, Solow, Tobin, Lucas, Phelps, Mundell, Alan Blinder, Corden, Kindleberger, Anne Krueger, Gustav Ranis, Richard Nelson, Harberler, Vernon, Jeffrey Sachs, Schultze e outros.

Não obstante os protestos do resto do mundo e da comunidade acadêmica local, o USTR iniciou 118 investigações com base na Seção 301 entre 1975 e 1998. Analisando os 89 casos encerrados até julho de 1992, Bayard e Elliott (1992) concluiram que o governo americano conseguiu alcançar seus objetivos em cerca da metade dos casos, embora a imposição de medidas retaliatórias tenha sido rara (8 casos), e somente num caso (com a União Européia, obviamente) houve contra-retaliação.

> *It should be noted, however, that the trade impact of Section 301 cases typically is vel)' small. 1n a quarter ofthe cases, total US exports (in afew cases imports) of the product in question to (from) the targeted countl)' had a value of less than $10 million. 1n three-quarters, the value was less than $200 million.* (p. 687)

O setor de serviços

O setor de serviços é um dos símbolos do dinamismo da economia americana nos anos 90, tendo crescido sistematicamente acima da média dos demais setores ao longo da década, em virtude da difusão acelerada das inovações na indústria de informática, que implicou, dentre outras mudanças, o advento de um novo ramo de atividades, o comércio eletrônico. Sua taxa média de expansão até 1997 foi de 6% ao ano, sua participação no PIB foi de 76,5% e de 79,3% na oferta global de emprego naquele ano, e sua presença internacional gerou um superávit comercial de cerca de 80 bilhões de dólares em 1998, em contraste com os habituais déficits no comércio de mercadorias.

Outro traço significativo do setor serviços é a sofisticação do marco regulador de seus principais segmentos, e a conseqüente magnitude das barreiras institucionais à entrada de novos competidores. Em certos casos, como o de telecomunicações, a regulação decorre da natureza das tecnologias vigentes, que impõem estruturas concentradas, assimetrias de informação e elevado poder de mercado das empresas líderes. Em outros, o motivo reside na proteção à saúde pública, segurança, meio ambiente, ou direitos de cidadania. Em outros, entretanto, como os de navegação e transporte aéreo, grande parte das normas resulta apenas da tradição e dos interesses estabelecidos.

Tal como em diversos países, o setor de transporte marítimo funciona como um cartel legalmente estabelecido nos Estados Unidos,

isento da legislação antitruste, sob o comando da Federal Maritime Commission (FMC), cujas atribuições incluem a fixação de preços através das chamadas "conferências de fretes", distribuição de parcelas de mercados e fiscalização da conduta dos membros do cartel no país e no exterior. No setor de cabotagem, que gera emprego para cerca de 124 mil pessoas, é vedada qualquer espécie de competição externa: o transporte de carga entre dois portos americanos, mesmo quando inclui escalas em portos estrangeiros, só pode ser feito por navios construídos nos Estados Unidos, cujos proprietários e operadores sejam empresas com pelo menos 75% de capitais nacionais, e cuja tripulação seja composta exclusivamente de cidadãos norte-americanos. Com exceção da origem do navio, estas regras também se aplicam à frota com bandeira americana usada no transporte internacional. Como esta norma implica custos elevados para os armadores, a maior parte do comércio internacional dos Estados Unidos é transportada por navios com bandeira estrangeira, ainda que os proprietários sejam empresas americanas. De fato, a frota com bandeira nacional só sobrevive devido à política de reserva de mercado que lhe assegura 50% da demanda governamental, e 100% das cargas militares e operações financiadas pelo Export – Import Bank. Mesmo assim, entre 1994 e 1998 essa frota declinou de 367 para 285 navios *(vide* OMC, 1999).

No setor de aviação os padrões de proteção são similares. A participação estrangeira no capital votante das empresas domésticas é limitada a 25%. O mercado local, que dobrou de tamanho nos últimos vinte anos, transportou 600 milhões de passageiros e gerou 530 mil empregos em 1998, é reservado às empresas nacionais, que só podem empregar estrangeiros em suas linhas internacionais. Além disso, o Fly America Act lhes assegura a reserva adicional do transporte de cargas e de passageiros custeado com, recursos públicos. Com base nesses privilégios e no diversificado conjunto de acordos bilaterais assinados pelos Estados Unidos, as empresas aéreas ali sediadas controlam atualmente

cerca de 50% do mercado internacional de passageiros e 43% dos fretes internacionais.

O Consenso de Washington

Em janeiro de 1989 o presidente Reagan apresentou ao Congresso o último relatório econômico de sua gestão. Ao concluir a análise sobre a situação da economia mundial, aquele documento oferece uma síntese dos princípios conhecidos como o consenso de Washington:

> The record of the past forty years clearly demonstrates that economies that have utilized free market principIes have been at the forefront of economic growth. The significant reduction in trade barriers and the ensuing increase in international trade flows have been major factors in the record growth during this period. Current US proposals to phase out distortive agricultural policies, to expand trade liberalization to sectors not previously covered, and to strengthen GATTmanifest the United States' desire to help construct a world trading system that is open to, and benefits, alI nations. The guiding principIe that government interference with international commerce should be kept to a minimum is equalIy applicable to internal commerce. Freeing the economy from excessive regulation alIows entrepreneurs to focus on innovation, the halImark of the American economy. Continued efforts to liberalize, and to reduce internal regulation, will ensure America's role as a model for the rest of the world. (US Government, 1989, p.184-5)

Na edição de fevereiro de 1999, no capítulo relativo ao mesmo tema, o relatório econômico do presidente Clinton contém uma resenha das críticas recentes à ação do FMI, ao lado de uma discussão sobre as limitações das instituições multilaterais para lidar com a instabilidade do sistema financeiro internacional. Neste contexto, o documento observa que:

> The sharp recessions in East Asia have led to a steep increase in both unemployment and poverty in that part of the world, inflicting Severe social costs. More attention must be given in time of crisis to the effect of economic adjustment on the most vulnerable groups in society. Thus strengthening social safety nets in crisis countries is also an important goal of stabilization packages. Ways must be found to minimize the human cost of financial crises and encourage the adoption of policies that better protect the most vulnerable in society. Just as important, countries should be encouraged to establish minimal social services for their populations, so as to be prepared to weather financial crises and other such shocks. (US Govemment, 1999, p. 287)

Além do contraste ideológico, as citações acima registram duas atitudes distintas do governo americano em relação ao chamado Consenso de Washington. Na era Reagan esse consenso tornou-se popular como peça retórica para promover reformas liberalizantes nos países do Terceiro Mundo, mas era convenientemente ignorado no plano doméstico, como vimos nas seções anteriores. Ao longo das duas administrações do presidente Clinton, as menções laudatórias àquele conjunto de políticas foram gradualmente desaparecendo dos documentos oficiais, à medida em que cresciam as referências à política de concorrência e à promoção das indústrias da fronteira tecnológica.

Assim, em lugar da hipótese dogmática sobre a eficiência dos mercados, dois critérios básicos que orientam a atual política econômica externa dos Estados Unidos são o de aceitar a instabilidade como traço inevitável do sistema financeiro internacional e o de buscar soluções para as crises recorrentes que não impliquem a criação de um banco central mundial, ou mesmo esforços sistemáticos de coordenação de políticas monetárias com a Europa e o Japão. Desta visão decorrem algumas das propostas em curso para reformar o FMI *(vide* Eichengreen, 1999) e uma expectativa de conduta por parte dos países em desenvolvimento bem diversa daquela indicada pelo Consenso de Washington. Segundo

Alan B linder, que foi membro do Council of Economic Advisers em 1993-94 e vice-presidente do FED de 1994 a 1996, agenda atual pode ser resumida nos oito princípios listados na Tabela 5. Ao invés de mecanismos automáticos, aquele conjunto de princípios supõe governos atuantes em todas as áreas de política econômica, nem sempre adotando medidas ortodoxas, atentos às condutas dos agentes financeiros internacionais, e mais preocupados com a sorte da população local do que com a dos credores externos *(vide* Blinder,1999).

Tabela 5. Os fundamentos da ordem financeira internacional segundo Blinder

1. Evitar âncoras cambiais.
2. Limitar o endividamento em moedas estrangeiras.
3. Prudência na liberalização dos fluxos de capitais.
4. Coerência das políticas fiscais e monetárias.
5. Austeridade nem sempre é a medicina correta.
6. Proteção prioritária aos expectadores das crises financeiras.
7. Fixar os procedimentos para escalonar os débitos oriundos de crises financeiras.
8. Mais vale prevenir do que remediar.

Conclusão

Este trabalho procurou mostrar que a principal prioridade da política econômica externa dos Estados Unidos nos anos 90 residiu na busca dos instrumentos compatíveis com a condição de potência hegemônica num mundo marcado por duas tendências simultâneas, a globalização de mercados e a regionalização de determinadas cadeias de produção. Tais instrumentos atendem a duas funções essenciais, regular as condições de concorrência em mercados crescentemente integrados, mas submetidos a normas estabelecidas por governos nacionais, e promover o desenvolvimento das indústrias da fronteira tecnológica. Isto implica

uma tarefa de longo prazo, posto que requer o preenchimento de algumas lacunas importantes do sistema multilateral de comércio. Além disso, ao contrário do que ocorria à época do GATT, a implementação da atual agenda multilateral não depende mais apenas de um acordo entre as principais nações industrializadas, mas envolve a participação, se não da maioria, de pelo menos um grande número de países em desenvolvimento, devido aos motivos discutidos nas seções dois e três.

A condição de potência hegemônica e o tamanho relativo da economia americana em relação ao resto do mundo também asseguraram a sobrevivência de suas idiossincrasias nacionais, como o casuísmo dos instrumentos de proteção às indústrias decadentes e a arbitrariedade das medidas de retaliação comercial, que causam danos aos parceiros comerciais sem gerar distorções relevantes na economia doméstica. Entretanto, após a criação da OMC o governo americano tem revelado certa moderação no uso desses mecanismos, sobretudo aqueles amparados pela Seção 301. Conforme observou Noland (1999):

> Until the WTO's inception in 1995, the United States served as ajudge,jury, and prosecutor, ready to retaliate through Section 301 of the 1974 Trade Act if target countries did not submit to its demands. Washington was confident that the dysfunctional dispute-settlement system of the WTO's predecessor, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), could not successfully challenge US actions – given that few countries were willing to risk being cut offfrom lucrative US markets. That began to change for good in 1995, when Japan called the US bluff in the automobile dispute, refuse to acquiesce to US market-opening demands, and threatened to duke it out in the WTO. Since then, the WTO's strengthened dispute-settlement mechanism has reduced America's ability to retaliate unilaterally, but it has also provided a fairer playing field for other countries. Moreover, it demonstrated its potential for impartiality in the recent banana dispute with the European Union (EU) when it ruled in America's favor. (p. 81)

Não obstante a tradicional rejeição do Congresso americano a instituições com poderes supranacionais, as atuais prioridades econômicas da agenda externa do país são impraticáveis a longo prazo se a OMC não vier a desempenhar o papel de fórum de cooperação multilateral para temas de política de concorrência e de mecanismo de solução de controvérsias nas diferentes áreas que afetam as transações internacionais. Para os demais membros da OMC, essa perspectiva não apenas facilita o relacionamento bilateral com os Estados Unidos mas também abre um espaço para o exercício de políticas nacionais que é bem mais amplo do que fazem supor as análises superficiais sobre o fenômeno da globalização. De fato, conforme vimos em diversos trechos deste trabalho, embora os instrumentos protecionistas convencionais como tarifas e quotas tenham perdido eficácia nas últimas décadas, os atuais padrões de competição internacional nem remotamente se assemelham a um modelo de mercados atomizados e sem fronteiras.

Referências

Arslanian, R. o recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil. Coleção Relações Internacionais n023, Brasília: MRE/IPRI, 1994.

Baumol, W. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review,* março de 1982.

Bayard, T. e Elliott, K. Aggressive unilateralism and Section 301: market opening or market closing? *World Economy,* novembro de 1992.

Bhagwati, J. e outros. Statement by forty economists on American trade policy. *World Economy,* novembro de 1989.

Blinder, A. Eight steps to a new financia1 order. *Foreign Affairs*, v. 78, n° 5,1999.

Eichengreen, B. *Toward a new internationalfinancial architecture*. Washington, D.C.: Institute for Internationa1 Economics, 1999.

Falvey, R. e Lloyd, P. An economic analysis of extraterritoriality. Mimeo, University ofMelbourne, Austrália, 1999.

Flamm, K. *Mismaneged rade?:* strategic trade policy and the semiconductor industry. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1996.

Fox, E. e Sullivan, L. Retrospective and prospective: where are we coming from? Where are we going? First, Harry; Fox, Eleonor M. e Pitofsky, Robert (eds.). *Revitalizing antitrust in its second Century.* Quorum Books, 1991.

Haass, R. Whattodo withAmerican primacy. *Foreign Affairs*, v. 78, n° 5, 1999.

Irwin, D. Trade politics and the semiconductor industry. Krueger, Anne O. (ed.). *The political economy of American trade policy.* Chicago University Press, 1996.

Irwin, D. The semiconductor industry. *Brookings Trade Forum* 1998. Washington, D.C., l998.

Janow, M. Unilateral and bilateral approaches to competition policy: drawing on trade experience. *Brookings Trade Forum* 1998. Washington, D.C., 1998.

Klein, 1. International antitrust enforcement at the end of the 20'h Century. Apresentado no Fordham 24 Annual Conference on International Law and Policy, Nova York, 16 de outubro de 1997.

Lawrence, R. *Can America compete?* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1984.

Lindsey, B. The US Antidumping Law: rhetoric versus reality. *Trade Policy Analysis*, n° 7, Washington, D.C.: CATO Institute, 1999.

Lloyd, P. Multilateral rules for Intemational Competition Law? *The World Economy,* v. 21, novembro de 1998.

McCraw, T. Mercantilism and the market: antecedents of American industrialPolicy. Barfield, Claude E. e Schambra, William A. (eds.). *The politics ofindustrial Policy.* Washington: American Enterprise Institute fo Public Policy Research, 1986.

National Academy of Engineering. *National interests in an age of global technology.* Washington, D.C.: National Academy Press, 1990.

Noland, M. Learning to love the WTO. *ForeignAffairs,* v. 78, n° 5,1999.

Organização dos Estados Americanos. *Inventory of domestic laws and regulations relating to competition policy in the Western hemisphere.* Washington D. C. : OAS Trade Unit (http://www.ftaa-alca.org), 1997.

Organização Mundial do Comércio. *Relatório anual.* Genebra, 1997.

Organização Mundial do Comércio. *US trade policy review, report by the Secretariat.* WT/TPR/S/56, Genebra, 1999.

Smith, A. *The wealth ofnations.* Chicago University Press edition, 1976.

Tavares de Araujo, J. Contestability and economic integration in the Western hemisphere. *Discussion Paper,* Washington, D.C.: OAS Trade Unit, 1995.

____.Trade, transparency and competition: FTAA and CER. *Journalof Latin American Competition Policy,* v. 1, Edição Especial, dezembro de 1998a.

____. Transaction costs and regional trade. *Revista Brasileira de Economia,* v. 52, N° Especial, Rio de Janeiro: FGV, 1998b.

Tyson, L. *Whos bashing whom?:* trade conflict in high.technology industries. Washington, D.e.: Institute for Intemational Economics, 1992.

US Govemment. *Economic report of the president*. Washington, D.C., 1989.

US Government. Impact óf anti-competitive practices of enterprises and associations on international trade. Apresentado no \\:,TO Working Group on the Interaction between Trade and Competition, Genebra, I I a 13 de março de 1998a.

US Government. Observations on the distinction between competition laws and antidumping roles. Apresentado no WTO Working Group on the Interaction between Trade and Competition, Genebra, 27 de julho de 1998b.

US Government. *Economic report ofthe president.* Washington, D.e., 1999.

Visão Americana da Política Internacional de 1945 até Hoje

*Mauro Mendes de Azeredo**

Primeira Parte (1945-1989)

I – o imediato pós-guerra

Terminada a II Guerra Mundial, no Ocidente, a 8 de maio de 1945, com a capitulação alemã, e no Oriente, a 14 de agosto de 1945, com a rendição japonesa, cristalizava-se uma nova situação nas relações de poder mundial. Dentre os vencedores do conflito, apenas um país surgia, a par de representar mais da metade do produto econômico global, sem ter sofrido qualquer destruição no seu território continental. A União Soviética, a outra principal ganhadora, incorrera em enormes sacrifícios, tanto materiais, com a ocupação e devastação de boa parte de sua área européia, quanto em termos humanos (cerca de vinte milhões de mortos, entre civis e militares, contra trezentas mil baixas estadunidenses). O equilíbrio *antebellum* de poder na Europa se rompera irremediavelmente, não só com o substancial incremento da esfera de influência soviética – de que a Conferência de Ialta confirmara a nova realidade forjada pelas armas -mas também e sobretudo pelo enfraquecimento de Grã-Bretanha e França, as outras duas grandes potências formalmente vitoriosas, sem falar do desaparecimento da Alemanha como fator ativo de poder.

O triunfo total dos exércitos aliados, pela sua abrangência e profundidade, ressuscitara mesmo formulação jurídica que trazia no seu bojo um inegável simbolismo. Com efeito, e em função da exigência

* Diplomata e escritor.

anglo-americana da rendição incondicional, a derrota final das potências do Eixo determinara o recurso ao instituto da *annihilatio*, imposto por Roma às repúblicas e aos reinos e impérios subjugados por suas legiões. Fenômeno político-militar sem precedente na história das conflagrações européias modernas[1], os Estados inimigos deixavam de existir, sendo literalmente ocupados pelos países vencedores, a que passava a incumbir o respectivo governo em todos os seus níveis. Se o outrora III Reich foi di vidido em quatro zonas – a parcela francesa retirada das áreas estadunidense e britânica pela negativa de Stalin de reconhecer à Paris um *status* paritário no diretório dos triunfadores – já o Império do Sol Nascente ficaria subordinado por inteiro aos Estados Unidos. Nada refletiria melhor o quadro pós-bélico do que o instantâneo da entrevista do general Douglas MacArthur, em mangas de camisa, com o imperador Hirohito, envergando protocolar fraque. Se o governo nipônico lograra preservar na *débâcle* geral, a figura do micado à testa do que era a nação japonesa, a ocupação militar do país, sob o poder do virtual procônsul MacArthur, iniciava um processo em que esta única ressalva à rendição incondicional teria um peso, senão insignificante, de reduzida relevância. Importa ressaltar neste contexto o caráter extraordinário da posição dos Estados Unidos. Dentre as grandes potências, os EUA eram "o único país que se tomou mais rico – de fato, muito mais rico – (...) por causa da guerra".[2] Se, como frisa Paul Kennedy, a riqueza estadunidense se achava, em termos relativos, em nível artificialmente alto, no cotejo com o resto do mundo, ou exaurido pela conflagração, ou em estágio de subdesenvolvimento, não obstante, as reais dimensões do seu poder não tinham, em números absolutos, qualquer precedente histórico na civilização ocidental.

As relações internacionais ingressavam em novo cenário estratégico. Preparado pela chamada *Grande Guerre*, que desmantelaria

[1] Se excluirmos as guerras entre o Império Otomano, sucessor do Império de Bizâncio em 1453 com a tomada de Constantinopla, e as potências européias. O avanço da Sublime Porta é contido afinal sob os muros de Viena.

[2] *Apud* Kennedy,. P., The rise and fali of the great powers, p. 358.

a predominância européia do século XIX, o sistema pós-1945 inviabilizaria um refluxo norte-americano para o seu isolacionismo de entreguerras. A ordem internacional se tomava bipolar. E das duas superpotências – Estados Unidos e União Soviética – não subsistiam dúvidas acerca de qual se encontrava em posição largamente avantajada. O próprio monopólio nuclear, então detido por Washington, seria a chave de abóbada dessa esmagadora supremacia.

Neste momento histórico, como se definiria a visão do povo americano no que tange ao mundo exterior? O fenômeno isolacionista no que concerne à política do concerto europeu – havia sido a resultante de quase bicentenária experiência, em que convergiram, como fatores a reforçar-se reciprocamente, as recomendações dos próceres contra comprometimentos externos *(foreign entanglements)* e a situação geopolítica americana, separada das convulsões do velho continente pelo fosso do Atlântico.

A intervenção estadunidense já na parte final da I Grande Guerra constituíra tão só uma pausa nessa postura secular. Com a recusa do Senado à participação na Liga das Nações, ressurgia a preferência isolacionista na opinião pública americana. Nesse período tal atitude se traduzia por rejeição de eventual papel de liderança na política mundial. A única exceção que, ao ver do americano comum, justificaria desrespeitar essa sistemática omissão, estaria na hipótese de ameaça a interesses comerciais estadunidenses por outros Estados.[3]

A hábil orientação do presidente Franklin D. Roosevelt, com o progressivo apoio à Grã-Bretanha, e o conseqüente distanciamento da Alemanha hitlerista levariam a um debate nacional acerca da posição estadunidense diante do conflito. Cresceria o questionamento das vantagens da política isolacionista. Por fim, a deterioração nas relações com o Japão, e o ataque a Pearl Harbor, a 7 de dezembro de 1941, varreriam as objeções remanescentes e precipitariam os Estados Unidos na conflagração agora mundial.

---

[3] V. Kennedy.. P, *op. cit.,* p. 328.

Derrotado o nazismo e forçado o governo nipônico à rendição antecipada, sob o impacto das bombas atômicas lançadas, a 6 e 9 de agosto de 1945, sobre as cidades de Hiroshima e Nagasaki, a situação para os Estados Unidos se apresentava radicalmente diversa à da constelação pós-1918. Ao invés da atmosfera das negociações do Tratado de VersailIes, em que o presidente Woodrow Wilson era **um** dos personagens do diretório vencedor, ao lado dos primeiros-ministros LIoyd George (Grã-Bretanha) e Georges Clemenceau (França), em julho-agosto de 1945, na conferência de Potsdam, defrontava o novel presidente Harry Truman o desafio da gestão da política internacional.

Com efeito, os Estados Unidos viam-se empurrados para a liderança do campo ocidental, diante do manifesto enfraquecimento da Grã-Bretanha, e da posição de inferioridade da França, excluída, depois da humilhação do regime co1aboracionista de Vichy, dos congressos de Ialta e Potsdam. Conforme o modelo exposto por A. J. Toynbee [4], das lutas intestinas entre os países do núcleo de uma civilização, irrompiam como principais contendores Estados periféricos, detentores de maior extensão territorlal e não obstaculizados pelos cerceamentos impostos pelas limitações de espaço àquelas nações centrais que se digladiavam em busca da ascendência. Das condições de poder em que então se encontravam. os Estados Unidos, já se tratou acima. A União Soviética, de aliada no combate sem trégua à *Wehrmacht,* ora se prefigurava como o adversário dentro da ordem bipo1ar engendrada pelos cruentos sacrifícios e devastações dos embates de 1939-1945. Tal processo não se ultimaria da noite para o dia. O afastamento entre Washington e Moscou, se *a posteriori* se afigura como inexorável, não se terá assim mostrado para os contemporâneos. O inimigo comum mascarara para muitos as diferenças nas duas sociedades e, até mesmo, das respectivas ideologias dominantes. Dessarte, a relutância inicial da opinião pública americana em aceitar nova realidade não caracterizada pela visão algo romântica de harmonia internacional.

[4] V. Toynbee, A. J., *A study of history.* Oxford Univ. Press, 1979.

Confundia-se, assim, um interesse contingente – a destruição do III Reich – com o posterior – e supostamente definitivo – estado de coisas. Nesse sentido, o famoso discurso de Fulton, em março de 1946, em que Winston S. Churchill se referiu, por primeira vez, à "cortina de ferro" provocaria muitas reações contrárias, de articulistas e público que ainda se negavam a reconhecer uma ordem internacional não conforme às próprias expectativas.[5]

Este primeiro período do pós-guerra será, portanto, essencialmente de transição: de uma desejada cooperação fraterna, característica de aliados em esforço bélico, se passaria para uma situação adversarial, típica de sistema bipolar. Dado o empenho anterior e a conseqüente visão, compreensível pelas circunstâncias, porém irrealista e não corroborada pela história, de continuada aliança entre as potências protagônicas, a cristalização da nova posição do governo e do povo estadunidense, com os atinentes efeitos internos e externos, tenderia a completar-se por volta do golpe de Praga (fevereiro de 1948 – fecha-se o círculo da suserania soviética na Europa Oriental) e do bloqueio terrestre – 1948-1949 de Berlim Ocidental (que o traçado das zonas de ocupação transformara em enclave dentro da área sob responsabilidade militar da URSS).

Neste quadro fluido, para a formulação da visão americana que respondesse ao desafio colocado por uma evolvente conformação estratégica de todo diversa, muito contribuíu o diplomata americano George F. Kennan. A sua atuação no particular – de que a primeira parte de suas *Memórias (1925-1950)* constitui a base para as considerações a seguir – fundamentou-se em aprofundada experiência do sistema soviético sob a direção de Joseph Stalin.

De regresso ao posto em Moscou, agora como subchefe da missão – o político nova-yorkino Averrel Harriman era o embaixador – Kennan,

[5] V. Kennedy, P., *op. cit.*, p. 371.

em uma de suas encarregaturas de negócio envia, a 22 de fevereiro de 1946, mensagem que se tornaria famosa como o "longo telegrama". O impacto logrado por essa comunicação continuará a ser visto por seus epígonos com admiração e talvez uma pitada de inveja. Assim o descreve o autor:

> "O presidente, suponho, o leu. O secretário da Marinha, James Forrestal fê-lo reproduzir (...) como leitura obrigatória para centenas de oficiais superiores nas Forças Armadas. O Departamento de Estado respondeu com uma mensagem de elogio. Com a recepção em Washington dessa dissertação telegráfica procedente de Moscou, a minha solidão oficial chegara ao fim – ao menos por um período de dois a três anos. O meu nome estava feito."[6]

Segundo Kennan a entusiástica acolhida reservada à comunicação se deveria sobretudo à sua oportunidade. Seis meses antes seria lida com ceticismo; seis meses depois, soaria redundante. Muito de seu sucesso seria porque vinha no momento certo. O teor da mensagem se cingia, basicamente, à visão soviética do pós-guerra, e os seus fundamentos; a sua projeção a termos de política oficial; a sua projeção em nível de política não-oficial, isto é, a sua implementação através de organizações de fachada; e as implicâncias de todo esse quadro para a política americana. No sumário conclusivo, Kennan expunha como deduções práticas, a natureza irreconciliável dos dois regimes, atendida a convicção soviética da impossibilidade de um *modus vivendi* permanente entre Moscou e Washington. Por conseguinte, para que possa ser seguro o poder comunista, se tornaria desejável e necessário romper-se não só a harmonia interna da sociedade americana, mas também a autoridade internacional dos Estados Unidos.[7]

---

[6] *Apud* Kennan, G. F., *Memoirs (/925-1950),* p. 310.

[7] V. Kennan, G. F. *op. cit.,* p. 309 e 594-5, *passim.*

A reação a essa postura agressiva foi desenvolvida em artigo publicado, em junho de 1947, em *Foreign Affairs*, assinado por "X" (posto que fosse segredo de polichinelo a sua autoria por Kennan). Interpretado pela opinião pública como epitomizando a doutrina da contenção, no entender do ensaísta a ênfase seria política e não militar. Preconizava: cessar as concessões unilaterais ao Kremlin; inspirar e apoiar alhures resistências a seus esforços em expandir a respectiva área de influência; e esperar pela manifestação das fraquezas internas do poder soviético, com vistas a moderar-lhe as ambições e o comportamento.[8]

Este trabalho de exposição não apenas se inseria em um vivo debate conduzido na imprensa, senão de alguma forma complementava o que constituiria a iniciativa política mais saliente e exitosa desta fase do imediato pós-guerra. Reporto-me ao Plano Marshall. O secretário de Estado, general George C. Marshall regressara a 28 de abril de 1947 abalado pela gravidade e urgência da situação na Europa Ocidental. Convencido de que se deveria agir sem demora – e que era uma ilusão contar-se com a cooperação da URSS – Marshall convocou Kennan para montar incontinenti uma seção de planejamento político, que lhe ficaria diretamente subordinada. O objetivo precípuo do grupo seria preparar, no prazo de dez a quinze dias, recomendações ao secretário de Estado acerca do que ele deveria fazer no que tange à Europa. Do trabalho conjunto de cinco funcionários, sob a direção de Kennan, surgiu o anteprojeto de o que viria a ser o Plano Marshall.[9]

A proposta foi divulgada no discurso que o secretário Marshall pronunciou em Harvard. Segundo Kennan, a autoria do Plano, em termos históricos, cabe a Marshall e ao presidente Truman, e entre os seus principais contribui dores estão o subsecretário Dean Acheson, o subsecretário para Assuntos Econômicos Will Clayton e Charles "Chip"

[8] V. Kennan, G. F. *op. cit.,* p. 384.

[9] *Apud* Kennan, G. F. *op. cit.,* p. 342-62.

Bohlen, então assessor especial do secretário de Estado. Não obstante, registra que as sugestões do grupo por ele dirigido encontraram quase total aceitação na citada alocução do secretário Marshall.

Se aqui não cabe deter-se no sucesso deste plano, e na acentuação da divisão entre os blocos ocidental e oriental (pela auto-exclusão dos países que posteriormente integrariam o Comecon), semelha oportuno sublinhar o que significa no contexto da nova postura americana. O Plano Marshall, se é a iniciativa mais relevante, não foi a primeira dentro da orientação de reação aos intentos soviéticos de expansão do respectivo poder além dos confins da chamada cortina de ferro. A mensagem ao Congresso de março de 1947 – que viria a ser conhecida como a Doutrina Truman – propunha assistência aos governos de Grécia e Turquia, aquele ameaçado por guerrilha comunista, e este, por exigências do Kremlin de concessões nos estreitos e na região fronteiriça de Kars. O intuito precípuo era contra-arrestar o suposto avanço da URSS e salvaguardar o campo ocidental. Essa política, que o Plano Marshall desenvolveria, correspondia à visão estadunidense de países **europeus** com sociedades vulneráveis por uma crise estrutural de suas economias e ao conseqüente imperativo de intervir, seja por intermédio de ajuda militar e/ou econômico-financeira para evitar-se que Moscou viesse a beneficiar-se indiretamente do descalabro social e da decorrente insatisfação popular. *A fortiori*, a presença americana se tomara imprescindível pela incapacidade britânica de manter-se em regiões antes inseridas em sua área de influência, como foi no caso de Grécia e Turquia. [10]

Esta visão, em que não faltam tons maniqueístas, contribuiria para o progressivo enrijecimento da posição de Washington. A formalização dos blocos contrapostos se veria incentivada pela discussão e assinatura do Pacto do Atlântico Norte, em que os governos inglês e francês estariam entre os principais fautores. A constituição da Aliança Atlântica, de que

[10] V. Kennan, G. F., *op. cit.*, p. 330.

Kennan se dissocia, resultaria em parte, sempre consoante o diplomata americano, de recomendações de John Foster Dulles, então assessor do secretário Marshall.[11] Sem prejuízo dos eventuais propósitos de Stalin, a formação do Pacto de Varsóvia se sucederia àquela da OTAN, como uma resposta quase óbvia, conforme de resto à atmosfera de crescente confrontação.

Antes de tratar do fenômeno do macarthismo, que informa a visão americana entre o final dos anos quarenta e a década de cinqüenta, caberia ainda reportar-me à ênfase européia da política estadunidense. Se o principal teatro da conflagração foi o velho continente, não constituíu decerto o único, como o demonstram sobejamente os embates no norte da África, e, no quadro da luta com o Japão, as batalhas no vasto cenário do Oceano PaCífico, aí incluídas as campanhas no Sudeste Asiático. O próprio Brasil, que entraria no conflito em agosto de 1942, já dele sofrera as conseqüências, com perdas humanas e materiais, pelo torpedeamento de navios de cabotagem em suas águas territoriais.

Se é compreensível, não só pelo peso relativo da Europa, dentro da disputa do poder mundial pelas duas superpotências, mas também pela magnitude dos danos sofridos, tal prioridade atribuída pela administração Truman não deve fazer esquecer o seu caráter quase excludente, que decorreria nesse período menos de visão eurocêntrica, do que de atitude preconceituosa. Com efeito, nesse momento o que viria a ser o Terceiro Mundo, ou se achava sob o jugo do colonialismo, ou era objeto – como no caso da América Latina – de um tratamento que poderia talvez ser abrangido naquele reservado a nações em estágio inferior de evolução. Se a assunção de Franklin D. Roosevelt substituíra as intervenções armadas pela política da boa vizinhança, a nova postura não lograra alterar substancialmente o pouco interesse evidenciado pela sua elite dirigente, de que, para os Estados Unidos, a então baixa prioridade latino-americana no quadro internacional representa o corolário.

[11] *Apud* Kennan. G. F., *op. cit.*, p. 419-20.

Para ilustrar esse tópico, seria oportuno recorrer ainda uma vez ao personagem que, pelos seus atributos, afigura-se suscetível de ser considerado como representativo desta fase do imediato pós-guerra. Como a grande maioria dos quadros dirigentes, a inclinação para e a **afinidade** com os assuntos europeus são estimulados em George Kennan pelo fato de integrar a chamada comunidade *wasp* (branco, anglo-saxão e protestante), cujo predomínio na política americana sofreria o primeiro abalo apenas na década de 1960, com eleição do católico de origem irlandesa J ohn F. Kennedy. Se esse pendor pró-europeu semelha explicável, se-Io-á menos a outra face da medalha. Com efeito, a leitura das *Memórias* de Kennan explicita não indiferença quanto à América Latina, mas atitude que beira surda hostilidade.

Nesse sentido, limitar-me-ei a algumas frases retiradas das páginas 502 a 510, *passim,* de seu livro já citado. A seu pedido, em fevereiro e março de 1950, Kennan viajou para a América Latina, que não conhecia. "Antes de deixar o governo, desejo ver algo dela" (Cidade do México, Caracas, Rio de Janeiro, São Paulo, Montevidéu, Buenos Aires, Lima e Cidade do Panamá foram, nessa ordem, as escalas da visita). "Para mim, a viagem foi tudo menos agradável." Após referir a insônia provocada pela altitude da capital mexicana e os mosquitos de Cuernavaca, assim como a impressão negativa colhida em Caracas, Kennan prossegue: "Também o Rio foi repulsivo *[sic]* para mim, com o seu tráfego barulhento e selvagemente competitivo, e os inacreditáveis contrastes entre luxo e pobreza". Outrossim anota que a sua estada no Rio de Janeiro tomou-se igualmente desagradável ao ser orquestrada pela máquina soviética de propaganda. Para sua surpresa, deparou com "centenas de muros" cariocas decorados com as palavras "Fora Kennan – Kennan *go home!"*. Soube igualmente que fora objeto de quatro enterros em efígie. Em conseqüência, "(o governo brasileiro destacou para a minha proteção) guardas índios com olhos de falcão que me acompanhavam a toda parte". Segundo ele, em "São Paulo foi ainda pior". Nas outras capitais, o ambiente estava menos tenso, mas todos esses lugares nele infundiram "curiosa

sensação de apreensão misturada com melancolia". Assinala Kennan igualmente a atmosfera formal das audiências oficiais que "se via obrigado a solicitar". Registra, ao final, que o seu relatório da viagem ao secretário de Estado (Dean Acheson) causou um

> "grande choque para pessoas nos escalões operacionais do Departamento, a tal ponto que o secretário de Estado assistente para a América Latina prontamente convenceu o secretário (...) a proibir a sua circulação dentro do Departamento e a manter sob sigilo *[locked away]* todas as suas cópias."[12]

O que importa sublinhar na atitude de Kennan – que procurou matizar em parágrafos posteriores, ao acentuar "para que não se crie uma falsa impressão, (o fato) de ter em outro aspecto em alta conta (a civilização latino-arnericana)"[13] – seria a circunstância de que tão patética e caricatural rejeição da realidade ao sul do Rio Grande, evidenciada nos excertos acima, não é a de um funcionário marginal, de inexpressivo burocrata. A reação do setor especializado indica que essa falta de compreensão e de vontade de entender o outro não era decerto partilhada por todos, ao menos no grau revelado nas apreciações desse diplomata, considerado por muitos como um modelo na hierarquia do serviço exterior americano. [14]

11 – o macarthismo

A confrontação entre Estados Unidos, país líder do campo ocidental, e a União Soviética representou mudança para muitos abrupta quanto à estreita cooperação havida durante o conflito – a qual culminara

12 *Apud* Kennan. G. F., *op. cit.*. p. 504-6, *passim.*

13 V. Kennan, G. F., *op. cit.*, p. 510.

14 Deixo de mencionar o componente psicológico – a óbvia amargura de Kennan, ao ver-se marginalizado com a mudança do titular no Departamento de Estado – que terá influenciado negativamente a sua última missão nesta fase de sua carreira.

na assinatura, em junho de 1945, em São Francisco, da Carta das Nações Unidas. A paz, de que se ocuparia a organização sucessora da Liga das Nações, sob o diretório das grandes potências, ora se mostrava sob uma luz muito diversa da antecipada pela opinião pública americana.

Os tropeços e os dissabores internacionais dariam ensejo à direita estadunidense de pelejar com vantagem pela atenção do eleitorado. Teses, emudecidas pelo fragor da batalha, foram retomadas, ressurgindo do esquecimento a Comissão de Atividades Não-Americanas, que fora estabelecida na Câmara de Representantes em 1938. Jovens políticos ambiciosos – como Richard M. Nixon – e outros veteranos – como J. Pamell Jones – alcançaram notoriedade com táticas que visavam a confundir junto aos cidadãos as correntes liberais (no sentido americano deste vocábulo) com as posições comunistas. Criava-se, dessarte, atmosfera, que pelas suas características deletérias, pressagiava o fenômeno do macarthismo.

Como se sabe, este não foi certamente um fenômeno isolado, decorrente da campanha do senador republicano do estado de Wisconsin, Joseph R. McCarthy. O epíteto "macarthista" logo se difundiria após a acusação, pronunciada em pequeno comício, a 9 de fevereiro de 1950, na cidade de Wheeling, West Virginia, contra "205 comunistas" homiziados no Departamento de Estado.[15] Surpreendentemente, ao invés do silêncio com que os órgãos de comunicação tratam notícias congêneres oriundas de inconspícuas reuniões político-partidárias, a mídia deu grande destaque à irresponsável imputação do até então obscuro senador. Se o número de "traidores" em apreço iria variar, nos meses subseqüentes, entre 516, 205, 108, 57, 25, ou mesmo **um,** a crescente atenção favorável induzida por esse tipo de colocação política patenteava que tal inusitada – e indulgente – receptividade não acontecia por acaso.

[15] No que tange aos aspectos factuais do fenômeno macarthista, vide Fried, A. *McCarthyism.* Oxford University Press.

A ascensão do que seria o macarthismo se deve bastante à eleição intermediária de 1946. Por primeira vez, desde 1928, os republicanos conseguiam controlar as duas câmaras. A sua vitória foi às custas de liberais do norte e do oeste, muitos dos quais simpatizavam com as posições de Henry Wallace.[16] Defrontado com um Congresso muito mais conservador, Truman terá julgado oportuno, do prisma político, atender as inquietudes da opinião pública no que concerne ao movimento comunista e seus simpatizantes. Segundo Fried, "se afigura questionável se o presidente acreditava na existência de ameaça comunista interna. É, no entanto, incontestável que não pensava estar infringindo nenhum princípio importante ao invocar medidas tendentes a afetar as liberdades civis"[17] Este novo enfoque se explicita em duas iniciativas, uma já mencionada-a chamada Doutrina Truman – e a outra, de efeito interno, o decreto de 22 de março de 1947, que instituía juntas de revisão, encarregadas de extirpar funcionários federais "desleais". "A sua tarefa precípua era encontrar e afastar comunistas." A ansiedade pública com o perigo comunista não se reduziu sob o impacto dessas duas medidas, que se verificaram no espaço de cerca de dez dias. A Doutrina Truman, cujo escopo específico era lidar com o problema da guerrilha na Grécia (e, subsidiariamente, estendia à Turquia a respectiva assistência) fora apresentada como uma condenação geral do comunismo, "porque os seus membros subvertiam os próprios governos, em prol da expansão e conquista soviética". Como assinala Fried, se o objeto do decreto de Truman era tranqüilizar os americanos, o resultado foi o oposto. Evidenciava, outrossim, tendência perversa de retroalimentação que conduzia à radicalização do processo.

Ainda em 1947, acentuou-se o clima de intolerância e de acosso a supostos comunistas com a convocação, pela Comissão de Atividades Não-Americanas (HUAC), de dez artistas, escritores e diretores de

[16] A sua retirada da chapa democrata, por suposto esquerdismo, ensejara que Harry Truman fosse indicado em seu lugar, como vice-presidente de Roosevelt.

[17] V. Fried, A., *op. cit.*, p. 24.

Hollywood.[18] Em resultado, todos eles, além de serem colocados na lista negra e ficarem desempregados, foram condenados à prisão, por se recusarem a responder as perguntas dos inquisidores acerca de sua eventual associação com o movimento comunista. Em 1948, o presidente Truman contrariou todos os prognósticos ao conseguir derrotar o candidato republicano Thomas Dewey. A sua popularidade terá crescido também em função da pronta resposta ao bloqueio de Berlim Ocidental, quando determinou o abastecimento por via aérea dos dois milhões de habitantes da ex-capital do Reich. Em julho de 1948, o ministro da Justiça *(Attorney General)* anunciou que os 12 principais líderes do partido comunista americano seriam processados. Consoante Fried, tal iniciativa seria popularmente bem recebida. "No entanto, nenhuma outra democracia processou comunistas pelo fato de serem comunistas, sem falar em condená-los a anos de cárcere, [como foi o caso nos Estados Unidos]."

Até o segundo semestre de 1949, a situação internacional favoreceu o presidente. Em conseqüência, os republicanos e a direita em geral se mantiveram em atitude mais discreta. Estando Washington em posição de vantagem relativa no que respeita ao enfrentamento com a União Soviética e o movimento comunista – em que *grosso modo* se resumia, para o grande público, o quadro internacional –, o aumento do apoio e da confiança do homem comum na política do presidente seriam o contraponto natural.

Esse estado de coisas se alteraria a partir de setembro de 1949. A tranqüilidade do povo e os percentuais favoráveis ao governo nas pesquisas de opinião sofreram rude abalo, com uma sucessão de eventos: a detonação da primeira bomba atômica soviética (que acabava com o monopólio nuclear americano), a vitória final dos comunistas chineses sobre o *Kuomintang* e a condenação de Alger Hiss (que tomava crível a

[18] Os quais passariam a ser conhecidos como os "dez de Hollywood".

acusação de que agentes comunistas ocupavam altas posições em administrações democráticas).

Assim, verifica-se que na opinião pública já estava preparado o terreno para a eventual acolhida de declarações como as de McCarthy em fevereiro de 1950. A súbita notoriedade e ampla aceitação tomam-se explicáveis pela obsessão com a suposta "ameaça comunista" que tais acontecimentos não deixavam de reforçar na visão popular.

Seguiu-se a Guerra da Coréia, com a intervenção americana sob a bandeira das Nações Unidas (ensejada essa caução supranacional pela temporária retirada do representante da União Soviética de sua cadeira no Conselho de Segurança). Depois de vitórias iniciais, o ingresso no conflito da República Popular da China, por intermédio de exército de "voluntários", obrigou a um recuo as forças estadunidenses comandadas pelo general MacArthur, e a posterior impasse, com o *front* mais ou menos estabilizado no paralelo 38.

Com as inevitáveis baixas americanas, o prolongamento da guerra asiática e a exoneração – por insubordinação – de MacArthur pelo presidente Truman, acentuou-se o desgaste da administração, a que, sem preocupação de lógica, se increpava de ato lar-se em longínqua conflagração e de não empenhar-se em assestar um golpe decisivo nas hostes comunistas (como o demonstraria a demissão do general MacArthur, assaz instrumentalizada pela oposição republicana).

A conjunção desses fatores criou o cenário favorável para a progressão do macarthismo. Como indicado anteriormente, a figura epônima desse movimento de opinião já, na verdade, o encontrara articulado. Através da personalidade carismática – e a despeito do caráter aético de suas iniciativas – o senador Joseph McCarthy exerceria um poder considerável pelo espaço de quatro anos, poder esse fundamentado essencialmente na intimidação e na exploração da histeria coletiva no que

conceme ao chamado perigo comunista. A esse poder demagógico não só serviram de bom grado algumas entidades, como o FBI[19] , o Serviço de Imigração e Naturalização[20], mas também se acomodaram muitas outras instituições de mais alta hierarquia, como a própria Corte Suprema[21], o Congresso – não obstante, atitudes corajosas, como a da senadora republicana (Maine), Margaret Chase Smith –, e até mesmo a Presidência sob a administração Dwight D. Eisenhower [22].

Este ensaio não é certamente o lugar para histórico mais pormenorizado desse movimento. Cumpre, no entanto, uma vez determinada a estreita conexão do macarthismo com a situação internacional, intentar a análise dessa visão por assim dizer paranóica e intolerante da realidade exterior.

Se é permitida imagem aristotélica, encontramos entre seus fatores o chamado substrato[23] que contribui para a formação de uma coisa específica. No caso em tela, o substrato que alimenta o macarthismo semelha ser o sentimento isolacionista da população americana. A tendência para o estar em espaço continental seguro, longe das quizílias européias, traz igualmente em seu bojo uma desconfiança do estrangeiro, do diferente, enfim do Outro. Adorno, *et ai.*, em seu livro *A personalidade autoritária* mostrou a veia etnocêntrica de tantas ideologias, de que o temor do diverso é um elemento catalisador.

Não há dúvida de que o macarthismo constitui uma exacerbação extrema dessa atitude basilar de segmentos tão representativos da mentalidade estadunidense.[24] Se McCarthy, como fator político de

---

[19] V. Fried, A., *op. cit*, p. 19 e 119.
[20] V. *idem, ibidem,* p. 75.
[21] V. *idem, ibidem,* no capítulo Aquiescência Judicial, p. 102-12.
[22] V. *idem, ibidem,* p. 73-4, *passim.*
[23] v. Aristotle, *Metaphysics.* VII, iii, p.316-17.
[24] De que seria o expoente, na sua versão tradicional, o senador Robert Taft, postulante à candidatura à Presidência, derrotado por Eisenhower na convenção republicana, em 1952.

importância, desapareceria em 1954, ao cabo da malograda tentativa de investigar a infiltração comunista no Exército – a queda definitiva seria marcada por resolução condenatória do Senado, a 2 de dezembro de 1954[25] –, a influência macarthista, na sua visão toldada pelo preconceito e a insegurança, persistiria nas duas décadas a seguir, decerto não de forma manifesta, porém presente em muitos avatares de correntes de direita, nas expressões ultraconservadora e reacionária.

Resta assinalar a subordinação do macarthismo, em sua forma aguda, à evolução da Guerra Fria. Com efeito, se o seu crescimento obedecera à prevalência de condições encaradas como desfavoráveis, a sua decadência corresponderia a reviravolta na situação externa (morte de Stalin em março de 1953, e ainda nesse ano, o término da Guerra da Coréia). Se a chamada Guerra Fria continuava, no período de transição característico da sucessão do ditador soviético, a atmosfera se apresentava algo desanuaviada e, por conseguinte, a sensação de ameaça do comunismo internacional para o homem comum americano se afigurava uma presença menos angustiante, e, dessarte, menos conducente a fomentar as obsessões anteriores.

III – os anos cinqüenta

Se a segunda metade dos anos 40 pode ser considerada como fase de transição, com a passagem de modelo de cooperação para um de confrontação (acompanhada das necessárias adaptações), já na década de 50 e seguintes as relações entre as duas superpotências se caracterizam por contexto de relativa estabilidade formal. Esse contexto, como se sabe, é a Guerra Fria, que enseja as regras mínimas indispensáveis para a ordem internacional bipolar.

[25] V. Fried, *A., op. cit.,* p. 191.

A existência desse quadro não exclui, decerto, iniciativas paralelas e eventuais sobressaltos no relacionamento Estados Unidos-URSS. As mais das vezes as crises no sistema correspondem, assim, a tentativas voltadas a infringir os princípios básicos que norteiam o comportamento mútuo dos dois protagonistas.

Da instabilidade dos primeiros anos – e a drástica mudança terá sido fautriz parcial da hiper-reação da opinião pública americana referida no capítulo precedente – a época da Guerra Fria evolui para o congelamento das áreas de influência direta. Dessarte, pouco depois da morte de Stalin (março de 1953), os sucessores soviéticos estipulam que nenhum país na área européia submetida ao controle do Kremlin seja suscetível de mudar de campo. Esse entendimento é partilhado pelo Conselho de Segurança Nacional (CSN) estadunidense que, por volta de outubro de 1953, reconhece que os satélites "poderiam ser liberados somente em função de conflito generalizado ou pelos próprios russos". Esta norma de conduta ficaria explícita em crises ulteriores, desde que verificada a contingência em apreço. [26]

No entanto, a observância deste princípio – dado o chamado equilíbrio do terror, ou o recíproco interesse dos dois adversários em evitar um conflito nuclear – não se aplicava a outras zonas, em que, diretamente, ou através de prepostos, envidariam esforços para ampliar, de alguma forma, os respectivos espaços de poder.

Nessa área cinzenta que, *grosso modo*, se confundia com o Terceiro Mundo, a competição se faria sem as restrições acima indicadas. No que tange à América Latina, todavia, tendo-se em mente a chamada Doutrina Monroe e a continuidade do interesse estadunidense, a atuação soviética (excetuado o caso cubano) se caracterizaria pela cautela, privilegiando-se a retórica, ao invés de outro tipo de iniciativa. Tal atitude

[26] V. Kennedy, P., *op. cit.*, p. 379.

corresponderia à admissão tácita por Moscou de uma esfera de influêpcia atribuída à contraparte.

A progressiva divisão entre os dois campos – que é um corolário das normais consensuais supracitadas – contribui igualmente para essa relativa estabilidade. A separação se acentuara sob o impacto de grandes iniciativas de Washington (que, por sua vez, acreditava responder a ações soviéticas). Desse modo, como salienta Kennedy, o Pacto do Atlântico Norte, com a aliança que ora confirmava a liderança européia dos Estados Unidos, causou no âmbito militar o que o Plano Marshall provocara na área econômica, vale dizer, alargar o fosso entre dois sistemas políticos antagônicos[27].

Este cenário ordenado sob certos aspectos – se poderia falar de uma estabilidade da *ultima ratio*, em que o recurso à arma nuclear se veria autoneutralizado pela consciência da catástrofe e da impossibilidade de restringi-la ao território do adversário – não se assinalava, de resto, pela ausência de movimentação.

A Guerra da Coréia, interpretada por Washington como resultante de plano de domínio orquestrado por Moscou, levaria o articulista Stewart Alsop a traçar uma imagem, que prenuncia a teoria dos dominós cujas conseqüências no Sudeste Asiático são conhecidas. Consoante a metáfora de Alsop, a Ásia faria parte de um jogo, que os Estados Unidos estariam perdendo rapidamente. Assemelhando os países daquela região a balizas de boliche, o jornalista considerava já caída a da primeira fila (China), e ameaçadas as da segunda (Birmânia e Indochina).[28] A suposta inexorabilidade das quedas subseqüentes tinha o propósito de estimular presença global mais ativa, que não refugasse eventuais intervenções para conter os desígnios do Kremlin. Em torno dessa falácia inicial se aglutinava o núcleo

[27] V. Kennedy, P., *op. cit*, p. 379.

[28] *Apud idem, ibidem*, p. 382.

conceitual de o que viria a ser, nos anos 60, o campo dos falcões na política americana.

Nesse contexto, afigura-se característica dos anos 50 maior abertura geográfica nos embates da Guerra Fria. Se esta feição não exclui crises no teatro europeu, a sua localização dentro da área sob hegemonia soviética tenderia, pelo consenso acima reportado, a limitar-lhe a eventual extensão. Entretanto, como se verá abaixo, tal não se aplica à questão de Berlim. Já no que tange ao levante operário na Alemanha Oriental em 1953, e ao episódio de maior gravidade da revolução húngara de 1956, o Ocidente restringiu a reação ao nível da retórica, enquanto o exército vermelho cuidava de sufocar esses movimentos.

Eleito Eisenhower em 1952, John Foster Dulles passou a ser o secretário de Estado. A sua experiência diplomática remontava a 1919, na Conferência de Paz em Paris. Por considerações políticas, e por fazer as vezes de porta-voz republicano na matéria, Truman o nomeara em 1950 para posto no Departamento de Estado, onde cuidaria precipuamente de negociar o tratado de paz com o Japão.[29] A gestão de Dulles nas relações exteriores, que se estenderia até pouco antes de sua morte em 1959, se marcou por grande ativismo. Nesse sentido, deu prosseguimento à política de pactos regionais, encetada pelo anterior Tratado do Rio de Janeiro (América Latina), e que cobria notadamente a Ásia, através do Pacto de Bagdá em 1955 (Reino Unido, Turquia, Iraque, Irã e Paquistão) e igualmente da SEATO, em 1954, – que incluía a Oceânia –, com a adesão de Reino Unido, França, Austrália, Nova Zelândia, Filipinas, Paquistão e Tailândia. O escopo desses tratados era o de defender contra a agressão externa as regiões em apreço. Cresciam, por conseguinte, os compromissos mundiais dos Estados Unidos, com a implícita extensão da carga militar e naval.

[29] V. Cohen, w. 1., *Cambridge history of American foreign relations*, v. IV, p. 85.

Característica não menos importante da diplomacia de Dulles – a admiração que lhe votava o presidente Eisenhower se traduzia em grande autonomia de ação para o secretário de Estado – foi a chamada *brinkmanship,* vale dizer a própria disposição de ir até a borda (do abismo) para contra-arrestar as iniciativas soviéticas. Com efeito, fundando-se na supremacia nuclear e de mísseis dos Estados Unidos, Dulles brandia com alguma facilidade o eventual recurso à "retaliação maciça", por intermédio do arsenal termonuclear americano, contra eventuais ataques da União Soviética e, mais tarde, da China. Tal desenvoltura criara um certo desconforto junto aos aliados – em especial, França e Reino Unido – que viam com compreensível preocupação a menção relativamente freqüente ao deterrente atômico.

Os anos 50 lançariam, de resto, a discussão sobre a utilização da arma nuclear no contexto dos conflitos futuros. Diante da manifesta incompatibilidade de seu emprego maciço no quadro de operações militares com a participação simultânea de divisões, surgiu a hipótese do uso de bombas de âmbito limitado. Far-se-ía notar na teorização desse emprego tático de arma até então reputada não consentânea com tais funções de bombardeio militar o professor Henry Kissinger.

Contraposto a Dulles, está no campo adversário o novel secretário-geral do Partido Comlinista da União Soviética (PCUS), Nikita Krushev. Depois da efêmera gestão de Georgii Malenkov, Krushev se afinna no poder. A despeito da personalidade imprevisível e das conseqüentes bruscas oscilações no tratamento das principais questões, Krushev nutria o desejo de lograr um "degelo" tanto na Guerra Fria, quanto na política interna da URSS. A nova orientação não tardou em ser conhecida, ao transpirarem as denúncias que fizera, em discurso sigiloso, perante o 20º congresso do PCUS, acerca dos métodos de Stalin e de seus crimes contra o povo. Nessa oportunidade, também enfatizara o endosso à política de coexistência pacífica que deveria nortear as relações entre os blocos comunista e ocidental.

De acordo com o seu enfoque, Krushev adotou diversas medidas de caráter conciliatório: possibilitou entendimento sobre a neutralização da Áustria, com a retirada de suas tropas; restituíu a base naval de Porkkala à Finlândia e Port Arthur à China; recompôs, com visita a Belgrado, os laços com a Iugoslávia de Tito, admitindo a possibilidade de caminhos diversos para o socialismo; e estabeleceu relações diplomáticas com a Alemanha Ocidental, não obstante a entrada desta última na OTAN. Reconhecendo implicitamente a relevância de novos atores não-ocidentais na cena internacional, Krushev iria igualmente priorizar o Terceiro Mundo. Esse novo comportamento da diplomacia soviética ocorria justamente quando muitos países afro-asiáticos ganhavam a independência e, por intennédio da Conferência de Bandung, se constituía o movimento não-alinhado.

No entanto, a atmosfera em Washington, sob administração republicana e no período imediato ao macarthismo, induzia a uma "desconfiança crônica" com que o campo ocidental interpretava as iniciativas do Kremlin o que, por conseguinte, tomava impossível uma verdadeira *détente* entre Estados Unidos e URSS.[30]

Da parte soviética, a disposição de abertura tinha limites, como o demonstrou o exemplo da Hungria, em que a tentativa desse país de sair do Pacto de Varsóvia foi cruentamente reprimida. Os acontecimentos de Budapeste causam inegável abalo no movimento comunista internacional.

A partir de 1958, recrudesce a tensão entre as duas superpotências. Temendo a aquiescência americana às pretensões do exército alemão-ocidental em obter armas atômicas táticas, Krushev provocou uma crise em tomo de Berlim. No final daquele ano, anunciou ele que as potências ocidentais (Estados Unidos, Reino Unido e França) tinham seis meses para negociar o futuro *status* de Berlim com as autoridades da

[30] V. Kennedy, P., *op. cit.,* p. 390.

República Democrática Alemã (ROA). Vencido o prazo, a URSS assinaria tratado de paz com a ROA, o que deixaria o governo alemão-oriental de Pankow como responsável pelo acesso das potências ocidentais à Berlim. Reagindo ao *ultimatum,* Dulles advertiu que o Ocidente usaria a força se necessário, caso impedido o seu acesso àquela cidade. A réplica de Krushev – de que então seria inevitável a III Guerra Mundial – não contribuíu por certo para desanuviar o ambiente.

As razões, no entanto, da iniciativa de Krushev, colocando na mesa de negociações a questão de Berlim, também se fundavam em um sucesso tecnológico de seu país. Na corrida entre as duas superpotências, coubera até então à União Soviética alcançar conquistas já logradas por seu adversário, como nos casos das bombas atômica e de hidrogênio. A rapidez, contudo, com que Moscou detonara esta última – em 1953, com apenas nove meses de atraso em relação aos Estados Unidos – poderia indicar o particular empenho que consagrava ao esforço armamentista.

Em 4 de outubro de 1957, o público americano viu abalada, por primeira vez, a própria segurança quanto à relativa supremacia tecnológica mantida até aquele momento por Washington. Servindo-se de foguete intercontinental, a URSS conseguira o feito inédito de colocar em órbita um satélite, o *Sputnik.*

Não foi de pouca monta a impressão causada pela pequena esfera. Não só para o americano comum, a inesperada vitória soviética na competição espacial, representaria uma advertência de relevo. A vantagem obtida pela URSS nesse domínio levaria, em abril de 1961, ao vôo orbital de Iuri Gagarin, o primeiro homem a viajar no espaço.

A par dos efeitos de imagem, provocados pelo considerável impacto na opinião pública internacional, o êxito soviético tinha inegável componente estratégico-militar. Sob tal prisma, o *Sputnik* significaria o ganho secundário proporcionado por vetor de longo alcance, cuja potência

e fiabilidade semelhavam comprovadas. Não seria muito induzir, a partir de tais dados, a probabilidade de uma posição russa de ,:antagem comparativa igualmente no campo dos mísseis.

É sabido que as conseqüências do desafio colocado pelo *Sputnik* não se limitaram ao curto prazo. Motivados por disputa em que se mesclavam prestígio e avanço tecnológico, os Estados Unidos, através de um projeto nacional, lograram a façanha de, em 21 de julho de 1969, tomarem Neil Armstrong o primeiro homem a pisar na superfície da Lua.

Mas voltemos ao final da década de 50. Eisenhower, consoante assinala W. Cohen [31], não se deixou atropelar pelo líder soviético. Em final de mandato, já não mais cerceado por considerações eleitorais de cunho pessoal, o presidente – com a aprovação de Dulles, que, enfermo, logo se afastaria para sucumbir em poucos meses – reconheceu a necessidade de tratar os russos "com mais urbanidade". Nesse sentido, Krushev foi convidado a visitar os Estados Unidos e, em conseqüência, se logrou levantar o *ultimattum.* Se a questão de Berlim continuou a envenenar as relações entre as duas superpotências – o secretário-geral do PCUS ainda brandiria no futuro a ameaça de confrontar os três vencedores ocidentais com uma negociação (declarada de antemão inaceitável) com o Estado sucessor da RDA –, a presença de Nikita Krushev nos Estados Unidos não suscitaria impressão negativa junto à opinião pública estadunidense. O contato com o suposto ogre soviético mostraria alguns traços humanos da personalidade de Krushev. A sua origem camponesa, a astúcia, a rude simpatia e o temperamento um tanto volátil traçavam-lhe retrato que mal se coadunava com as tintas sombrias e as feições carregadas que lhe atribuíam os expoentes conservadores e a'mídia em geral.

[31] V. Cohen, w., *op. cit.*, p. 123-5, no que tange especialmente aos aspectos de política européia desse episódio da Guerra Fria.

Se Krushev assentira em levantar o chamado *ultimatum* sobre Berlim, tal não significava que não continuasse intento a resolver o problema dentro das linhas já anunciadas. Nesse contexto, o líder soviético contava logr(ir a anuência ocidental n'a reunião de cúpula marcada para maio de 1960.

Por meio das fotos tiradas nas travessias aéreas do U-2, os Estados Unidos sabiam que não tinham fundamento as assertivas do dirigente do Kremlin quanto à sua superioridade em matéria de mísseis. Dessarte, a derrubada de um avião U-2 às vésperas da conferência teria sido utilizada por Krushev como pretexto para cancelar o encontro. Segundo essa interpretação, ele estaria inteirado de que os americanos haviam descoberto o seu blefe. Preferiu, assim, valer-se do argumento da afronta à soberania que representavam os vôos do U-2 para aguardar melhor oportunidade de discutir a questão de Berlim. [32]

Como referido acima, os anos 50 também presenciam a entrada em cena do Terceiro Mundo, que é um efeito colateral da 11 Guerra Mundial, com o enfraquecimento dos poderes imperiais europeus e a conseqüente aceleração da descolonização. A Conferência de Bandung seria o fenômeno catalis"ador do chamado movimento não-alinhado (MNA), em que se identificavam muitos países afro-asiáticos, em face dos mundos contrapostos ocidental e socialista. Os líderes da primeira geração do MNA foram Jawaharlal Nehru (índia), Gamal Abdel Nasser (Egito), Josip Broz Tito (Iugoslávia) e Sukarno (Indonésia).

Com o aumento exponencial de Estados independentes e o seu ingresso na Organização das Nações Unidas, a nova situação daria um perfil diverso à Assembléia Geral (AGNU). Às maiorias anteriores, formadas sobretudo por países europeus e latino-americanos – em um

32 V. Cohen, w., *op. cit.*, p. 125.

total geral em torno de 50 estados – sucederia um número acima da centena, em que a predominância afro-asiática dava outra orientação à AGNU, onde a influência do Ocidente não era decerto a mesma.

O peso numérico do MNA e a própria avaliação da respectiva força em termos parlamentares induziu a um maior ativismo, em que muita vez repontava conotação "distintamente antiocidental" [33]. A sucessão de resoluções na AGNU, que espelhavam as crises de Suez e, nas décadas subseqüentes, aquelas relativas ao Vietnã, Oriente Próximo, Cuba e África do Sul, contribuiriam para mais extensa divulgação das posições terceiro-mundistas. Dado, no entanto, o seu caráter de **recomendação,** elas se circunscreveriam precipuamente ao nível do discurso, ficando a práxis – sempre que possível em um colegiado submetido ao veto das grandes potências – por conta do Conselho de Segurança.

Por outro lado, a crescente desenvoltura da nova maioria e a adoção de teses não-alinhadas, em marcada discrepância com a visão americana da realidade mundial teria como conseqüência natural estimular na opinião pública dos Estados Unidos a princípio certa perplexidade e, em seguida, acentuada desafeição quanto àquele agrupamento de representantes, muitos dos quais de países longínquos e desconhecidos, que se negavam a ver as questões mundiais sob a ótica estadunidense. Assim, do benévolo e perfunctório acompanhamento antes reservado à organização em que os projetos ocidentais eram habitualmente respaldados se passou à reação contrária, na qual se expressavam incompreensão e irritação com um organismo que não mais atenderia às respectivas funções. Na simplificação própria de tais fenômenos, a parte foi confundida com o todo, e esta manifestação negativa de afeto seria colhida (e instrumentalizada) por representantes da classe política americana, com efeitos até hoje verificáveis.

[33] V. Kennedy, P., *op. cit.,* p. 393.

Nas relações com o MNA e seus principais membros, a União Soviética evidenciaria, já a partir de Krushev, maior habilidade do que o Ocidente, ao apoiar muitas das teses não-alinhadas – e, na AGNU, aquelas do chamado Grupo dos 77, integrado pelo Brasil, com ênfase econômica. Dessarte, o MNA, que supostamente se dissociava da URSS tanto quanto do Ocidente, iria mostrar no futuro tendência pró-soviética, que se exacerbaria sob a influência de Fidel Castro. Consoante o líder cubano -em época quando o prestígio do MNA se via particularmente favorecido pela Guerra Fria e a conjuntura bipolar – a visão da realidade internacional, de parte do Kremlin e do movimento, seria essencialmente a mesma.

Pelas suas características e composição, o MNA seria tribuna que dava acolhida não só a teses terceiro-mundistas consensuais, mas também a posições nacionais por vezes antagônicas àquelas de outros membros. Em função do valor atribuído às resoluções de seus congressos – de que o Brasil sempre participou como observador – muitos países, sem aparente preocupação de coerência ideológica, trataram de engrossar-lhe as fileiras. Desse modo, contavam lograr o desejado apoio, em geral para uma determinada postulação, em que basicamente se consumiam os esforços de suas diplomacias.

IV – a Guerra do Vietnã. Crises nos anos sessenta e setenta

Em 1961 assume o poder nos Estados Unidos uma nova geração, na pessoa de John Fitzgerald Kennedy. Nascido neste século, o carismático Kennedy traz os democratas de volta à Casa Branca, depois dos oito anos de Eisenhower. DeITotando Richard M. Nixon por estreita margem, JFK quebrara o tabu de que um católico não poderia alcançar a presidência, como sucedera no caso do governador democrata de Nova Y ork, AI Smith, deITotado por Herbert Hoover, em 1928. A vitória de Kennedy implicava, assim, em uma primeira fissura no predomínio *wasp* na política americana e poderia ser o prenúncio de enfoque menos rígido do mundo exterior.

No entanto, a chapa Kennedy-Johnson fora eleita em plataforma de firmeza na GueITa Fria, com denúncias de alegada desvantagem em termos de mísseis (o famoso *missile gap,* que de resto não cOITespondia à realidade, como o U-2 o demonstrara). Soprava na retórica de Kennedy -como se verifica em seu discurso inaugural – uma disposição de abrir novos caminhos (a "nova fronteira") e de afirmar, com mais ênfase, na luta ideológica, a presença americana no mundo.

Por sua vez, o eITático Krushev continuava a transmitir sinais conflitantes. Com efeito, o secretário-geral do PCUS, se buscara significar ao presidente-eleito o propósito de trabalhar com a administração democrata, de dar e obter garantias acerca do *status quo* na Europa e de estabelecer diretivas para a competição pacífica no Terceiro Mundo, pronunciara em 6 de janeiro de 1961 – poucos dias antes da posse de' Kennedy – alocução em que acentuava o compromisso soviético de apoiar as "guerras de liberação nacional", gueITas justas que assegurariam o triunfo final do comunismo em sua porfia com o Ocidente.[34]

Essas palavras de Krushev inquietaram a assessoria de Kennedy, que as interpretou como um aviso de maior atividade de guerrilha e de subversão no Ter~eiro Mundo. Questões herdadas do governo Eisenhower – a exemplo das crises no Laos, no ex-Congo belga e em Cuba – já estavam sobre a mesa. Como se 'não bastassem, em fevereiro, a URSS retomaria a pressão em Berlim.

A resposta dada pela novel administração a esses desafios não iria diferir na substância da política de Eisenhower, posto que com ocasionais floreios dos expoentes da equipe recém-engajada, os que no futuro seriam chamados de *"best and brightest"*[35], com ponta de crescente ironia. Dessarte, no Laos se dava continuidade à orientação de

[34] V. Cohen, w., *op. cit.,* p. 128-9, *passim.*

[35] Melhores e mais brilhantes.

ingerência interna, através da CIA e prepostos, com nefastas conseqüências para a estabilidade da região; e no Congo, se preparava a tragédia de Patrice Lumumba, suspeito de inclinações pró-moscovitas, o que entregaria o país a personalidades da cepa de Tchombé e Mobutu.

Releve-se, por oportuno, que a questão congolesa consumiria mais tarde o secretário-geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjold, vítima de mal-esclarecido acidente aéreo. Ele antes despertara, pela própria capacidade e independência, a insatisfação de Krushev que se projetaria na esdrúxula proposição de colocar à testa da ONU uma tróica. O desaparecimento de Hammarskjold ensejou a eleição, em fins de 1961, do birmanês I. Thant, cuja gestão mais se caracterizaria pela contemplação budista do que por eventuais projetos com suspeitas pitadas supranacionais.

Por fim, igualmente no que tange ao terceiro "legado" da administração anterior, o governo Kennedy tampouco se dissociaria da proposta ação contra o regime de Fidel Castro. Implementado por força expedicionária cubana, treinada e secundada pela ClA, o intento termina ingloriamente a 17 de abril de 1961, na Baía dos Porcos.

Tal malogro abalou a médio prazo – mas não de imediato, dado o habitual fenômeno da elevação da quota de apoio ao presidente em tempo de crise36 – a imagem do mandatário, porque contraditava a retórica da campanha eleitoral de recuperar a vantagem na disputa da Guerra Fria, além de revelar um certo amadorismo na articulação da operação. Naquele momento de pouco valeria observar que as falhas ínsitas no plano herdado do governo precedente condenavam a empreitada a previsível fracasso, eis que a opinião pública deveria presumir discernimento e juízo próprio em quem acabara de eleger.

Como resultado desta situação, a reunião de cúpula de Viena, a 3 e 4 de junho, se realizou em clima de confrontação. À postura ideológica de Krushev, com o anúncio do irresistível crescimento do socialismo,

Kennedy respondeu reafirmando a doutrina da contenção, denegando à URSS o direito de apoiar movimentos radicais. A questão de Berlim, outra vez manifesta na veste de *ultimatum* soviético, voltou a ser levantada. Colocado diante das ameaças usuais, já proferidas contra Eisenhower-Dulles, o novo presidente asseverou que os Estados Unidos respeitariam os seus compromissos.

De regresso a Washington, Kennedy tratou de não deixar dúvidas no adversário quanto à sua resolução. A 25 de julho, em discurso televisado, o presidente explicou a importância de Berlim e declarou que a posição militar americana na antiga capital do Reich e o acesso ocidental à cidade não eram negociáveis. Em seguida, anunciou incremento de 25% nas forças militares convencionais, a ampliação da conscrição e ordenou mobilização parcial das reservas.

Como o fizera no passado, Krushev prontamente recua. Dois dias depois do discurso presidencial, o líder soviético assegurou, a visitante americano que ele não desejava a guerra. Em alocução a 7 de agosto encareceu uma redução na tensão. Prometeu não tomar ação militar e deu marcha a ré nas exigências. A URSS não há de "infringir os interesses legais das potências ocidentais. (...) Qualquer bloqueio de Berlim está fora de questão."[37]

A crise tomou outra direção com o aumento do êxodo de alemães orientais para Berlim Ocidental. Temendo um colapso, o regime de Pankow solicitou a Krushev autorização para estancar o fluxo. Após verificar que Kennedy não aludira em seu pronunciamento a garantias de acesso entre os setores ocidental e oriental de Berlim, o Kremlin decidiu arriscar. A 13 de agosto de 1961, começaram a ser levantadas barreiras. Surgia o muro de Berlim. Washington preferiu não reagir, por não considerar vitais os

[36] V. Nathan, 1. e Oliver, 1., *Foreign palie)' making and the American political s)'stem*, p. 168.
37 *Apud* Cohen, w. *op. cit.,* p. 13-3.

interesses atingidos. Logo a temperatura baixaria, com o adiamento *sine die* da consideração do problema. [38]

Não resolvida a questão do ângulo soviético, a crise se reapresentava a cada oportunidade. Em fevereiro de 1962, os vôos ocidentais para Berlim passaram a ser perturbados, mas o secretário de Estado Rusk e o ministro dos Negócios Estrangeiros Gromyko lograram afastar a dificuldade. O diferendo persistia. Rusk, em intervenção junto à Comissão de Relações Exteriores do Senado, assinalou que o Kremlin talvez houvesse postergado a tentativa de resolver o problema para quando alcançasse a paridade estratégica.

A permanência indefinida do íncubo da crise nuclear, que se manifestava em intervalos irregulares, não contribuíu para insensibilizar o público estadunidense. As palavras presidenciais, os reiterados *ultima ta* acerca de Berlim, o perigo do cataclismo induziram muitos lares a reação surpreendente. Por volta desse período, propaga-se o recurso a abrigos individuais e, sobretudo, familiares. Construídos nos respectivos quintais ou porões, supostamente ofereciam condições para sobreviver à explosão e à irradiação posterior, incluindo reservas de alimentos e líquidos. Se o homem comum cuidava de absorver aquele desafio para tantos terminal-de que alguns filmes, como por exemplo *A hora final (On the beach),* de Stanley Kramer, divulgavam os efeitos letais e desestabilizadores –, a sua resposta ao desafio tinha um elemento inquietante. Através da banalização do abrigo antinuclear a hipótese da conflagração parecia de certo modo admissível e **controlável.** Popularizar naquele nível de núcleo social a preparação para tal eventualidade não deixaria de suscitar indagações quanto à suposta inevitabilidade de *Armageddon*[39].

[38] V. *idem, ibidem,* p. 133.

[39] A imagem bíblica da catástrofe final.

Mal supunha a população que o impensável, vale dizer a ameaça concreta de conflito nuclear entre as superpotências, estava à espreita. A 14 de outubro de 1962, o U-2 fotografara uma base missilística em San Cristobal em vias de construção. A 16, o Ex Comm (Comitê Executivo do Conselho de Segurança Nacional) encetou a discussão do assunto. A princípio, o secretário de Defesa, Robert McNamara defende a tese de que a localização de foguetes soviéticos em Cuba não acrescenta muito ao poder de destruição daqueles situados no território russo. Ao cabo de dois dias de debates, o próprio McNamara se convence de que uma resposta enérgica se fazia necessária. O presidente se decide então por um bloqueio naval. As forças estadunidenses começam a posicionar-se a 20 de outubro. A 22, os soviéticos, o povo americano e o resto do mundo são informados.

Não cabe a este ensaio ocupar-se em detalhe da mais séria crise a confrontar Estados Unidos e União Soviética. Até à sua resolução, na manhã de domingo, 28 de outubro, prevaleceu, sobretudo na Europa e na América do Norte, o temor generalizado de estar a humanidade à beira da extinção. Concordando afinal em que os foguetes fossem desmontados e reexpedidos para a União Soviética, Krushev atendia à exigência principal de Kennedy. Quanto às demais cláusulas, Castro não permitiu a supervisão ou verificação pelas Nações Unidas da remoção dos mísseis; e os Estados Unidos jamais dariam garantias formais de que não invadiriam Cuba. Quanto à retirada dos mísseis de alcance intermediário (lRBMs) instalados na Turquia sob a égide da OTAN, condição aceita pelo presidente, somente seria levada ao conhecimento do público americano seis anos depois.

Se Nikita Krushev agiu de forma irresponsável, colocando em grave risco a paz mundial, a resposta de Kennedy é considerada por alguns como demasiado rígida. Nesse contexto, se refere a primeira reação de McNamara. Dada a inevitabilidade da paridade estratégica entre EUA e URSS, a instalação dos foguetes em Cuba seria tolerável. Insinua-se, por conseguinte, que a mor preocupação do presidente teria sido de ordem

de política interna, para resguardar-se das críticas republicanas e de seu efeito nas eleições congressuais de novembro de 1962.[40] Tal interpretação, no entanto, não dá o necessário peso às circunstâncias da crise, à atmosfera de confrontação, assim como à proximidade de Cuba do território americano e a conseqüente consciência de vulnerabilidade que não seria dissipada junto à opinião pública pelas explicações técnicas de McNamara. Decerto, o comportamento de Kennedy não foi irreprochável, como o atesta a sua determinação de manter secreta a concessão obtida por Krushev quanto aos mísseis na Turquia. Se desejava transmitir ao povo americano impressão de vitória incondicional sobre o líder soviético, o fazia com o óbvio intuito de aumentar o ganho político e reforçar a própria imagem. Cumpre, todavia, não confundir considerações *ex post facto*, com as causas da sua linha de ação, que semelham outras.

Fidel Castro, que seria o beneficiário putativo da instalação dos mísseis, foi colocado à margem das negociações que culminaram no entendimento de 28 de outubro. O seu papel secundário ilustra no caso as reais determinantes da iniciativa do secretário-Geral do PCUS. Menos do que servir ao aliado caribenho, Krushev intentava fortalecer a posição de seu país no enfrentamento com os Estados Unidos. Sai enfraquecido do episódio, que se insere na sua política internacional sujeita a oscilações violentas, pontilhadas de *ultimata* intempestivos e de recuos constrangedores.

A posteriori, a crise de 1962 é vista como um divisor de águas. Escarmentados, os líderes das superpotências se mostram mais prudentes, e a tensão se reduz. Algumas medidas práticas decorreriam. Estabeleceu-se ligação direta entre o Kremlin e a Casa Branca, e foi assinado acordo banindo os testes nucleares atmosféricos. Como assinala Cohen[41], tais providências indicam reversão da postura anterior. O futuro poderia pertencer à coexistência pacífica e não à inexorável conflagração.

---

[40] V. a propósito, Cohen, w., *op. cit.*, p. 140, et seq.

[41] V. Cohen, W., *op. cit.*, p. 145-6.

Com o desaparecimento de cena de Kennedy, assassinado em novembro de 1963, e de Krushev, derrubado por golpe palaciano em 1964, a tendência a módica *détente* perdura. A liderança em Moscou, com Leonid Brejnev à testa do PCUS, e Alexei Kosigin, na direção do governo, não emularia o ativismo de Krushev.

A par do drama do Vietnã, que domina o período, a década de 60 revelaria ao mundo a cisão na esfera socialista entre a República Popular da China e a URSS. A princípio vista com incredulidade, a deterioração nas relações entre os dois países se acentua, o que leva o Kremlin a considerar bombardeios nucleares preventivos (contra o complexo de Lop Nor) e a desviar um número crescente de divisões para a extensa fronteira sino-soviética. Este litígio, considerado por P. Kennedy "o acontecimento mais importante em termos estratégicos desde 1945", em comparação de muito excede os transtornos causados à aliança ocidental, e aos Estados Unidos em especial, pelas iniciativas do general Charles de Gaulle, na sua busca de maior presença francesa na política internacional.[42] Também a consignar, nesta fase, a vitória de Israel na guerra dita dos seis dias (1967) que enfraqueceu o Egito, de Nasser, a Síria, de Hafez Assad, e a Jordânia, o rei Hussein, os dois primeiros então apoiados por Moscou. No ano seguinte, o campo socialista enfrentou outra crise interna. A "primavera de Praga", ou seja, a tentativa de compatibilizar comunismo e democracia, provocou a intervenção de forças do Pacto de Varsóvia, em aplicação da chamada Doutrina Brejnev, ou da "soberania limitada". Menos sangrenta do que no episódio húngaro, a repressão na Tchecoslováquia suscitaria nos Estados Unidos reação que se cingiria ao nível da retórica, consoante o entendimento prevalente desde 1953.[43]

No gradual envolvimento americano na Guerra do Vietnã se verificaria o processo de sucessão à anterior presença européia, agora

[42] V. Kennedy, P., p. 398-9 e 400.

[43] V. p. 14-5.

incapaz de assegurar o respectivo controle ou influência em determinada região. Como no caso da Grã-Bretanha no que tange a Grécia e Turquia (e ao Golfo Pérsico), ora a França, após a derrota de Dien Bien Phu, em 1954, se via forçada a retirar-se da Indochina. Eisenhower e Dulles logo se conscientizaram da necessidade de resistir ao avanço comunista. Neste sentido, se constituíu o Vietnã do Sul, sob o governo de Ngo Dinh Diem. Para justificar o interesse na Indochina, Eisenhower invocou a teoria dos dominós. Se a Indochina fosse conquistada pelos comunistas, então todo o Sudeste Asiático estaria comprometido. As eleições previstas pelos Acordos de Genebra para 1956 tiveram de ser evitadas, eis que, segundo estimativas dos próprios americanos, o impopular Diem perderia para Ho Chi Minh por cerca de 80%. Dessarte, ao findar a administração republicana já surgira insurreição no campo. Nos centros urbanos, apenas a minoria católica apoiava Diem.

A avaliação de Kennedy sobre a Indochina não diferia da de Eisenhower. Por outro lado, temia ser considerado fraco *(soft)* com os comunistas. Por isso, se concordou com a neutralização do Laos, não se dispunha a ceder quanto ao Vietnã do Sul. Acolhendo as ponderações de seu conselheiro Walt Rostow, o presidente aumentou o número de assessores militares no Vietnã, incluindo quatrocentos membros das Forças Especiais. A participação estadunidense continuou a crescer. Passaram a ser mandadas "unidades de apoio", a ponto de ascenderem os efetivos a 16 mil homens quando da morte de Kennedy.

Lyndon B. Johnson, por motivações de política interna – não desejava pôr em risco a sua eleição em 1964 –, buscou evitar por enquanto a tomada de iniciativas mais relevantes no Vietnã. Embora a inércia do conflito contrariasse os seus desígnios, pôde ele aparecer para o povo americano como o candidato da paz, logrando esmagadora vitória sobre Barry Goldwater. A partir de então, a progressão se aceleraria consideravelmente. Dos 25 mil homens no dia do pleito se evoluiria para 165 mil um ano depois; em junho de 1966, se autorizou o incremento das

tropas para 431 mil. Os comandantes militares americanos continuam a reclamar reforços, mas a partir de 1966, em especial com as audiências televisadas conduzidas pelo presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara Alta, senador J. William Fulbright, se alarga bastante a resistência interna contra a política presidencial. A intervenção de George Kennan, "coerente com sua baixa estima pela relevância de países em desenvolvimento"[44], enfatizou que a guerra era insensata e que a retirada não atingiria nenhum interesse vital americano. Os testemunhos mostram à opinião pública a respeitabilidade da oposição à Guerra do Vietnã. Desde esse momento, o processo de desagregação política da administração Johnson se acentua.

A importância da Guerra do Vietnã para os Estados Unidos não pode ser minimizada. Se os seus 55 mil mortos se comparam às perdas estadunidenses no conflito da Coréia, não há negar, conforme assinala P. Kennedy, que a campanha no Vietnã teve sobre o povo americano um impacto similar ao da I Grande Guerra nos europeus, a despeito da enorme diferença nas baixas sofridas.

Diante da dissensão interna, do crescimento da contestação nas universidades, e da divisão da sociedade em opositores e partidários do engajamento no Sudeste Asiático, Lyndon Johnson retirou a candidatura à reeleição. Em um 1968 cheio de vicissitudes (inclusive o assassínio de Robert Kennedy, que, com boas probabilidades, postulava ser o candidato democrata à presidência), Richard Nixon conseguiu eleger-se. Contribuíra para tanto a sua indicação de que tinha um plano para terminar com a guerra. Repetiria, assim, Eisenhower e traria a paz aos americanos. Uma vez no poder, a situação não se mostrou tão simples. Como seu antecessor, não ambicionava ser "o primeiro presidente americano a perder uma guerra". Com a ajuda de Henry Kissinger, secretário do Conselho de Segurança Nacional, foi montado um esquema que permitiria a progressiva

[44] V. Cohen, W., *op. cit.*, p.149-167, *passim.*

redução do contingente militar estadunidense, a ser contrabalançado pelo poder aéreo e a intervenção de forças locais. Tratava-se da chamada "vieinamização do conflito". Se as perdas dos Estados Unidos fossem menores, Nixon e Kissinger contavam ter mais margem de manobra junto ao povo americano para negociar um entendimento com o Vietnã do Norte. Não obstante esse projeto, o caminho seria longo e acidentado – *vide* os bombardeios secretos no Camboja, a derrubada de Sihanouk e o alastramento dos combates àquele país, os "Papéis do Pentágono", etc. Somente em seu segundo mandato, em fevereiro de 1973, com os Acordos de Paris, seria selado o fim da guerra para os americanos. A composição daria uma sobrevida ao regime de Saigon de cerca de dois anos. Em abril de 1975, esboroou-se o Estado sul-vietnamita e os últimos fuzileiros americanos tiveram de ser retirados de helicóptero do teto de embaixada prestes a ser investida pelos vitoriosos soldados de Ho Chi Minh.

Se Kissinger permanecera, posto que um tanto enfraquecido, como secretário de Estado da administração Ford, Nixon fora arrastado pelo escândalo Watergate. De nada valiam as suas eventuais promessas secretas de ajuda ao governo sul-vietnamita.[45]

O processo de Watergate, ao colocar uma pausa à chamada presidência imperial, também contribuíu para presença maior do Congresso no campo da política externa. Com o poder executivo debilitado, cresceu a influência parlamentar. No que concerne à diplomacia, as duas câmaras passaram a constituir, senão outro núcleo de poder em matéria de relações exteriores, uma voz em capítulo, com efeitos vinculantes e restritivos. P. Kennedy[46] a esse respeito especula acerca das injunções da nova realidade sobre a diplomacia de Kissinger. Conquanto sedulamente defendida pelo próprio, através de três avultados livros de memórias, e de influente grupo de simpatizantes, a *Realpolitik* do professor de Harvard

[45] V. Conhen, W., *op. cit* .,171-9, *passim.*

[46] V. Kennedy, P., *op. cit.,* p. 409.

e a sua tentativa de transposição para a atualidade de admirados modelos do século 19, como o príncipe de Metternich, têm sido igualmente objeto de visão crítica, como o evidencia recente obra de William Bundy, "A Tangled Web" *(A teia enredada).*

Não há consenso – e talvez nem poderia haver, em período historicamente ainda limitado – acerca do legado da Guerra do Vietnã sobre o poder relativo dos Estados Unidos no mundo. A esse respeito, o mesmo Kennedy prefere alvitrar possibilidades mas não juízo conclusivo.

Sem embargo, a primeira inequívoca derrota americana em um conflito – o mais longo de sua história – teve fundas conseqüências sobre o ânimo da sociedade estadunidense e, em particular, na sua visão das condições em que se deva desenvolver a atividade militar de Washington no que concerne ao mundo exterior. Se não se poderia falar de neo-isolacionismo, a atitude posterior guarda características dessa orientação, ao tentar evitar, sempre que possível, o envolvimento em lutas terrestres. A preocupação, quase a obsessão, de não pôr em risco os respectivos soldados continua a ser, desde então, diretiva a que se atêm as sucessivas administrações, em obediência à pública vontade.

Nesse contexto, o desastre militar sofrido pelas três legiões de Varus, na floresta de Teutoburgo, na Germânia ocidental, produziu resultado equivalente na orientação externa do Império Romano. Com a derrota do ano 9 da era cristã, o longínquo antecessor da atual potência hegemônica teve de renunciar ao expansionismo. Amargado pela grave perda incorrida, Augusto se resignou à política de contenção em fronteira muito mais extensa (aquela formada por Reno e Danúbio), o que os seus sucessores em Roma basicamente seguiriam. Atendidos os previsíveis encargos militares e financeiros, o Império não mais se sentia em condição de estender a respectiva área de dominação[47]. O malogro no Vietnã terá provocado, *mutatis mutandis*, efeitos comparáveis em termos do comprometimento americano no mundo.

[47] V. Toynbee, A. J., *op. cit.,* v. V, p. 593.

O princípio dos anos 70 assistiu à reaproximação sino-americana. Em 1971, Kissinger encontrou-se com Chu en-Lai, e em fevereiro de 1972, Nixon visitou a República Popular da China, e se entrevistou com Mao Tse Tung. Entrementes, a RPC substituíra Taiwan nas Nações Unidas. Estabeleceu-se um *modus vivendi* entre os dois países, mas não relações diplomáticas plenas, por causa da questão de Formosa. Entre as motivações da recomposição com Beijing, os dois realistas Nixon e Kissinger pretendiam valer-se da ajuda chinesa para facilitar a retirada das tropas estadunidenses do Sudeste Asiático, assim como eventualmente utilizar a carta chinesa nas negociações com a União Soviética.[48]

A administração republicana se esforça em restabelecer a *détente* com a URSS. Em conseqüência, Brejnev e Nixon assinam em Moscou (maio de 1972), o primeiro Acordo SALT (Tratado de Limitação de Armas Estratégicas), que, entre outras medidas, sustava a instalação de sistema antimísseis (ABMs). O entendimento foi proveitoso para os dois lados. Agradou à parte russa, em especial, o reconheciIJ;lento da paridade estratégica. Por sua vez, a opinião pública americana encarou com expectativa favorável a possibilidade de um término à Guerra Fria. Em ano eleitoral, se fortalece a posição de um Nixon que lograra reap~oximar-se dos dois principais adversários dos Estados Unidos.[49]

A guerra de outubro de 1973, provocada pelo ataque egípcio de surpresa no Yom-Kippur, mostraria as limitações da *détente.* O conflito médio-oriental traria a crise energética para o primeiro plano. O povo americano, junto com os demais importadores de petróleo, foi apresentado um tanto abruptamente às conseqüências da política do cartel da OPEC em termos da brutal elevação da fatura deste combustível e das decorrentes restrições em matéria de consumo.

[48] V. Cohen, w., *op. cit.,* p. 187-8.

[49] V. Cohen, W., *op. cit.,* p. 190.

No campo do desarmamento, a administração Ford firmou em 1975, em Vladivostock, a prorrogação do SALT I, porém acordo mais ambicioso, o SALT II, assinado em junho de 1979 pelo governo Carter com um Brejnev já envelhecido, não seria ratificado pelo Senado americano, vítima da ressurgente Guerra Fria.

Há, igualmente, a registrar, com a nova coalizão de socialistas, (SPD) e democratas livres (FDP) na Alemanha Ocidental, o advento do chanceler Willy Brandt e sua abertura para os países do Leste, a chamada *Ostpolitik.* A normalização das relações da RFA com a URSS, Polônia, Tchecoslováquia e mesmo a RDA contribui para uma diminuição na divisão entre os blocos, e maior intercâmbio econômico, que aproveitaria mais a Washington do que a Moscou. Inexistiam, no entanto, possibilidades para contra-arrestar esse relativo degelo europeu, o que leva afinal, em agosto de 1975, aos Acordos de Helsinque sobre Direitos Humanos. Em troca do reconhecimento do *status quo* europeu, o Kremlin teve de comprometer-se no que tange aos direitos humanos, máxime ao prometer o livre trânsito de pessoas e idéias. Como sublinha Cohen, Helsinque estabeleceu, ao invés de ajustes concretos, sobretudo um padrão a ser visado e eventualmente cobrado'.[50]

V – os anos Carter e Reagan

A eleição de Jimmy Carter representou uma opção do povo americano contra tudo o que o escândalo de Watergate e a tragédia do Vietnã simbolizavam. A reação seria contra o espírito de Washington, e nada melhor do que escolher alguém fora desse círculo como o governador da Georgia. Carter trazia consigo o projeto de superar o *malaise* decorrente desse estado de coisas. Na tradição de Woodrow Wilson, não só acreditava em determinados princípios, mas julgava possível implementá-Ios pela própria ação, seja de forma pedagógica ou condicionante. Entre suas realizações, a principal será a de transformar a promoção e a defesa dos

[50] V. também Kennedy, P" *op. cit.,* p. 402.

direitos humanos em um dos eixos de sua política externa. Nenhum outro homem de Estado terá contribuído de forma mais determinante para que a Declaração Universal dos Direitos Humanos deixasse de ser ocasião retórica, muita vez lembrada a intervalos anuais, para tomar-se realidade na vida internacional. Certamente tal realidade continuaria em muitos rincões a ser desrespeitada e espezinhada, mas não faltaria a infratores e seus mandantes a consciência de que, no futuro, poderiam ser responsabilizados e punidos.

Como é característica do agir político, houve lacunas no engajamento do presidente Carter. A *Realpolitik* – que a figura de Kissinger tão bem personificava – constrangeria a administração a fazer vista grossa em certas áreas, como no Irã do xá Mohamed Reza Pahlavi, nos primeiros tempos da revolução fundamentalista islâmica. Da magnitude da iniciativa e das suas conseqüências, são testemunho de peso o ódio que lhe ,<otaram os ditadores, do general Lucas Garcia, na Guatemala, ao general Pinochet, no Chile, colhendo em outras terras sob regime autoritário – como Brasil e Argentina – a surda irritação de seus governantes castrenses. Se a política dos direitos humanos dirigiu-se sobretudo ao Terceiro Mundo, ela não estaria ausente nas relações de Estados Unidos e União Soviética.

A par do êxito de Camp David, com a paz entre Egito e Israel, os esforços de Carter e a sua tendência à inovação – *v.g.*, a tentativa de gradual normalização de relações com o regime de Fidel Castro – naufragad,am na segunda metade do quadriênio, sob o impacto de três desenvolvimentos considerados negativos para os Estados Unidos, como o foram a tomada, a 4 de novembro de 1979, dos 58 reféns na embaixada americana em Teerã; a invasão do Afeganistão pela URSS, em dezembro do mesmo ano; e o progressivo autoritarismo da junta sandinista em Manágua com o afastamento dos aliados da véspera, na luta contra a ditadura corrupta de Somoza. Desta última vicissitude, a administração democrata seriajulgada indiretamente responsável, porque negara a ajuda

solicitada pelo velho cliente de Washington, o que precipitara o desbaratamento da antes temida Guarda Nacional.

Os dois principais auxiliares de Carter em política externa – Cyrus Vance no Departamento de Estado e Zbigniew Brzezinski como Assessor no CSN – aí refletem a dicotomia entre as forças favoráveis à *détente*, e aquelas partidárias da maneira forte. Ao triunfo dos falcões, sinalizado pela renúncia de Vance em abril de 1980, se sucederia ativismo de Carter, que faria renascer a Guerra Fria. A reviravolta se achava em aparente contradição com os princípios antes defendidos de desmistificação do perigo comunista e de ênfase na cooperação Norte-Sul, ao invés do enfrentamento Leste-Oeste, no quadro da interdependência mundial.

A crise dos reféns, pela incapacidade dos Estados Unidos de pôr termo à afronta – que desvelava as limitações no poder da superpotência –, constituíu o principal fator para a derrota eleitoral de Carter em novembro de 1980. Se cumpria recorrer à confrontação, o eleitorado preferiu o candidato que jamais tergiversara na oposição ao chamado "império do mal". Ronald Reagan, sem as ambições intelectuais do presidente, seria talvez homem de não muitas idéias, mas estas eram firmes, e prometiam à opinião pública a segurança que ela buscava, naquele momento de acentuado nacionalismo e fumaças xenofóbicas.

Os dois mandatos de Reagan parecem, à primeira vista, dificilmente conciliáveis. Mesmo se computadas as habituais mudanças no comportamento de um primeiro mandatário entre a prudência dos quatro anos iniciais, colocados sob a espada de Dâmocles da reeleição, e o período posterior, liberado de tais condicionamentos, avulta a discrepância ideológica. Com a administração republicana, criatura da direita conservadora, a intransigência era a regra. Reagan continuaria – e incrementaria – a política armamentista dos derradeiros meses de Jimmy Carter. As *reaganomics*, a economia voltada para a oferta, o corte nos impostos das classes mais abastadas, e os brutais gastos no orçamento da

defesa redundariam na inchação do déficit, em proporções tão alentadas que teriam, a médio prazo, efeito positivo ao conscientizarem o povo americano e muitos políticos da necessidade de reverter a tendência. No entanto, se se increpava ao presidente o seu suposto reduzido domínio dos assuntos de Estado, a conhecida propensão a encerrar cedo a hora do expediente, a facilidade de divulgar (não era ele o "grande comunicador"?), o indubitável carisma, a própria filosofia de governo – singela, mas inequívoca – e a confiança em delegar atribuições aos auxiliares transmitiam ao eleitorado imagem nítida, que sobrepairava às contradições e hesitações de seu diligente e imediato predecessor.

Quiçá a essência da política voltada para a afirmação da superioridade militar esteja no famoso discurso chamado da "guerra nas estrelas" (1983). A iniciativa seria vista com inquietação pela então gerontocracia soviética (depois da morte de Brejnev, sucederam-se de 1982 a 1985 Yuri Andropov e Konstantin Chernenko), conquanto a sua factibilidade tecnológica – um sistema antimissilístico que destruiria sem exceção **todos** os foguetes inimigos antes que atingissem os respectivos alvos –, despertasse substanciais dúvidas e até deboche na comunidade científica estadunidense. Não obstante, o empenho de Reagan e a manifesta disposição de levar avante o projeto criavam o fato político, diante de uma URSS sem condições tecnológicas e financeiras de tentar emular o desafio.

Por sua vez, na crise da Polônia, em 1981[51], a nova administração reagiu com a imposição de sanções econômicas a Varsóvia e Moscou.

Sem receber apoio dos aliados europeus, Reagan procurou obrigar as sucursais americanas no velho continente a não fornecerem equipamento para a construção de gasoduto pela URSS. Dada a

[51] o exército polonês, comandado por Jaruzelski, atuou como preposto soviético, na repressão ao sindicato Solidariedade.

resistência da Europa Ocidental diante da pretensão de Washington de conferir à própria legislação nacional efeitos internacionais, o intento não vingou, e os Estados Unidos se viram forçados a recuar.

O envio em 1982 de destacamento de fuzileiros para o Líbano se saldaria pela tragédia de outubro de 1983, com a morte de 241 americanos, vítimas de ataque terrorista. Neste ano aziago ocorreria igualmente a derrubada, em 31 de agosto, por um caça soviético de avião de passageiros da Korean Airlines. O grave incidente seria radicalizado com aportes de Reagan, ao acusar a URSS de haver abatido conscientemente uma aeronave civil, quanto de Andropov, que se recusou a pedir escusas. Nesse contexto de confrontação, a invasão da pequena ilha caribenha de Grenada, em fins de 1983, serviu alegadamente para demonstrar o propósito de reverter a onda comunista. Em operação militar marcada por certa confusão, sob a suspeita de ultra-reação a problema menor, os EUA lograram afinal reinstaurar regime pró-ocidental.

Afastado o temperamental Alexander Haig do Departamento de Estado, em meados de 1982, o sucessor George Shultz se empenharia em, dentro da orientação prevalente, buscar conter as manifestações do presidente, sobretudo no que conceme à China. Resultado desse esforço foi a bem-sucedida visita a Beijing, em abril de 1984.

Reeleito Reagan, em março de 1985, com o falecimento de Chemenko, entra em cena Mikhail Gorbach~v. Depois da esclerosada liderança dos últimos tempos, assumia no Kremlin a seguinte geração. Eram enormes os problemas do Estado soviético e de sua economia, a que a recente inação agravara. Cedo Gorbachev se conscientizou da necessidade de remédios radicais para a eventual transformação da superpotência. A despeito do resultado final de seus esforços, não se pode dizer que não haja tentado. Se é impossível afirma,r o que sucederia com a URSS se não tivesse recebido o tratamento de *perestroika* e *glasnost*, não há dúvida que o bem-intencionado Gorbachev, contando

com a moderação alheia, acionou fatores que, uma vez fora da garrafa, não mais poderia controlar.

Contra esse cenário, decerto não usual, é que deveria ser entendida a inter-relação Reagan-Gorbachev. Compreende-se a dificuldade inicial americana em aceitar a realidade dos propósitos do secretário-geral do PCUS. Foram necessárias três reuniões de cúpula para que se consumasse o acordo de destruição de 2.500 mísseis de alcance médio. As concessões soviéticas, em processo crescente de unilateralização, surpreendiam as autoridades estadunidenses. Reagan, conquistado pela sinceridade da contraparte, reconhecia que a URSS não era mais "o império do mal". Pouco depois, em dezembro de 1988, já no limiar da administração Bush, Gorbachev anunciava um corte de 500 mil homens nas forças militares. Também se associava aos Estados Unidos para apressar a retirada de Angola dos contingentes cubanos.

Em conseqüência, a popularidade de Gorbachev nos Estados Unidos e na Europa atingiu níveis impensáveis. Havia, no entanto, algo preocupante nesse fenômeno. A medida que a "gorbymania" se afirmava no Ocidente, o seu apoio junto ao próprio povo decrescia. As razões para tal discrepância não tardariam em vir à tona.[52]

VI – relações com a *América Latina:* 1945 – 1989

A história das relações entre os Estados Unidos e a América Latina é, na verdade, a história de incompreensão bissecular e das tentativas de superá-Ia. Desde os albores da independência estadunidense, a visão dos próceres e de seus sucessores está tingida de preconceito, denotando estuante sentimento em que se mesclam atitudes de

[52] V. para este capítulo, Spanier, J. e Hook, S. W., *American foreign policy since World War II,* p. 187-240; McCormick, T. J., *America's half-century,* p. 191-236; e Cohen; W. 1., *op. cit.,* p. 207-39.

superioridade e menoscabo. Do registro da triste crônica se ocupa estudioso americano, no livro *Abaixo dos Estados Unidos,* de que precipuamente se hão de valer as apreciações sobre as relações hemisféricas. [53]

No quadro dos interesses que presidem aos laços interestatais, dois fatores básicos informam esse relacionamento: a grande diferença de poder entre a nação do Norte e os seus vizinhos do Sul; e o desconhecimento relativo da cultura latino-americana. Também não é aqui o lugar para aprofundar-se a análise do segundo tópico, eis que o primeiro se afigura irrefutável evidência. No entanto, semelha importante ter-se presente a existência desta ignorância, que está na raiz da incompreensão. Como assinala Schoultz, contatos superficiais, ou idéias preconceituais sem fundamento em pesquisa, motivamjuízos categóricos, formulados com incrível leviandade. As observações de Kennan[54] são, a respeito, ilustrativas, mas existem muitas outras. Nelas, o preconceito se veste com os trajes da época, e da rudeza do presidente Theodore Roosevelt, própria dos tempos do imperialismo das canhoneiras, se passa para enfoqu~s mais sofisticados, como os de Louis Halle e Jeane Kirkpatrick, que se ressentem do mesmo vício redibitório.[55]

A política da boa vizinhança, segundo pesquisa de opinião, se garantira o respeito formal à soberania das repúblicas do continente, não modificara o modo de pensar de líderes e público estadunidense acerca dos latino-americanos. Terminada a guerra, a ênfase será no apoio às democracias. Em Brasil e Argentina, os resultados iriam diferir. O governo de Buenos Aires, que se dissociara da cooperação hemisférica na luta contra o Eixo, enfrentou campanha orquestrada pelo Departamento de Estado contra a eleição de Juan Domingo Perón. Malogrado o intento, as

[53] V. Schoultz, L., *Beneath the Vnited States – a history of V.S. policy toward Latill America.* Harvard Univ. Press, 1998.

[54] V. acima, p. 8-9.

[55] V. Schoultz, L., *op. cit.,* p. 341 et sqq e p. 378.

relações entre os dois países só se normalizam em 1947, por determinação pessoal de Truman, após visitado ex-presidente Hoover. Quanto ao Brasil, o aliado da véspera, no lusco-fusco do regime de Getúlio Vargas, despertaria suspeitas, como não conforme à cartilha da não-intervenção, a atuação para muitos ambígua do embaixador americano, Adolf Berle.

.

Em fins de 1947, a assinatura do Tratado lnteramericano de Assistência Recíproca em Quitandinha introduz no hemisfério os novos rumos da cooperação interamericana, ora adequada à ótica da Guerra Fria. No entanto, os pedidos de ajuda econômica, estimulados pelo Plano Marshall, são denegados, por Truman (no Rio) e Marshall (em Bogotá). Por sua vez, os diplomatas americanos, escaldados pelo macarthismo, começam a ver as coisas pelo ângulo do chamado perigo comunista.

Em 1950, artigo de Louis Halle em *Foreign Affairs* prenuncia o fim da política de apoio à democracia na América Latina. O combate ao comunismo se faria agora com a ajuda de ditadores como Pérez Jiménez (Venezuela), Odría (Peru) e tantos outros. Nesse contexto, preocupava o regime progressista na Guatemala, eis que tomava medidas, como o código trabalhista que irritavam à United Fruit. Sem receber tostão do erário americano, ao contrário de seus vizinhos, os presidentes Juan José Arévalo e Jacobo Arbenz se empenham em quebrar o virtual *apartheid* em que vive a maioria indígena. Quando Arbenz expropriou parte das terras da United Fruit, ao implementar a lei de reforma agrária, Eisenhower e Dulles decidiram pelo afastamento do presidente guatemalteco. Embora não dispusessem de provas de laços com Moscou, como Foster Dulles confidenciara ao embaixador do Brasil, João Carlos Muniz, em maio de 1954, bastaria para tanto, em argumento digno de La Fontaine, a profunda convicção de que efetivamente assim o era. Louvada no êxito da ação contra Mossadegh, no Irã, em 1953, a CIA de Allen Dulles articulou a derrubada de Arbenz, montando a expedição de fachada do coronel Carlos Castillo Armas, com a ajuda dos Estados centro-americanos, a conivência do exército guatemalteco e a tácita aceitação das demais repúblicas

americanas. O episódio na Guatemala mostrou, dessarte, que não faltariam prepostos para que as formalidades da política de boa vizinhança fossem mantidas.

Fechado o dossiê Guatemala, o governo republicano voltou à baixa prioridade que atribuía à América Latina. A desastrada viagem em 1958 do vice-presidente Nixon – com as fotos das tropelias em Caracas difundidas pelo mundo – despertariam do letargo a administracão Eisenhower. Foram revistos e abrandados os critérios de financiamento, com a abertura de créditos à região, através do Eximbank e do Banco Mundial.

A vitória da revolução cubana no umbral de 1959, após a simpatia inicial votada aos guerrilheiros da Sierra Maestra, levou a deterioração nas relações com os Estados Unidos. Tal se devia sobretudo aos interesses econômicos afetados pelas transformações efetuadas pelo regime encabeçado por Fidel Castro. Em março ,de 1960 Eisenhower já autorizara a montagem segundo o modelo da Guatemala – e que iria redundar, sob Kennedy, no fiasco da Baía dos Porcos. O exemplo de Cuba tornaria o governo americano mais aberto às proposições latino-americanas, como se verificou na acolhida favorável de Eisenhower à Operação Pan-Americana, lançada em meados de 1960 pelo presidente Juscelino Kubitschek. Com a assunção de Kennedy, e a adoção da chamada "Aliança para o progresso", o estímulo ao desenvolvimento econômico e às reformas, como resposta à temida ameaça comunista, tomou-se objetivo declarado da política americana no continente. Com o assassínio de Kennedy, no entanto, a administração Lyndon Johnson, ao invés do desenvolvimento, privilegiaria a estabilidade. Sinal das novas prioridades, a ênfase na segurança e a alocação de substanciais recursos, a título de ajuda externa, para o treinamento urbano antiinsurgente. A obsessão com o suposto perigo comunista motivaria a invasão estadunidense da República Dominicana, em abriVmaio de 1965. Com a anuência da OEA, o ato unilateral se metamorfosearia na Força Interamericana de Paz, a que, há

quatro anos da política externa independente do presidente Jânio Quadros, se associou o Brasil do general Castelo Branco, com uma tropa de 1.300 homens.

Nixon e Kissinger promoveriam a desestabilização do governo de Salvador Allende no Chile, que conduziu ao golpe de setembro de 1973. Pouco depois, a ditadura do general Augusto Pinochet se tornava recipiendária de generosos financiamentos americanos, ti ponto de em 1974 recolher 48% de todo o aporte da PL 480 para a América Latina. Do período cabe igualmente menção à chamada política do subimperialismo, ou de prepostos regionais, que implementariam, nas áreas respectivas, a orientação estadunidense. Entre os aquinhoados, a par do Irã e da África do Sul, estaria o regime militar brasileiro, objeto da famosa frase de Nixon[56], proferida quando da visita em 1972 do general-presidente Garrastazu Médici a Washington. A diretiva em apreço, de aplicabilidade discutível, nos renderia irritação e, mesmo, a animadversão entre os principais parceiros latino-americanos. Em 1975, já sob a presidência de Gerald Ford, o FBI investigou contatos da esquerda chilena em Nova York e Dallas. Dentro da coordenação existente com a junta militar, autoridade chilena foi informada a respeito. [57]

Como já assinalado no capítulo anterior, a política externa de Carter privilegiaria no hemisfério os direitos humanos. Procurou igualmente reverter a tendência inercial, no que tange às relações com Cuba, ao estabeler ligações diplomáticas com o regime castrista, através de escritórios de representação em Havana e Washington. Promoveu, outrossim, a assinatura e se empenhou[57] pela ratificação, em 1978, dos Tratados sobre o Canal do Panamá, a despeito de enfrentar a oposição de cerca de dois terços da opinião pública americana.

---

[56] *Apud* Gibson Barboza, *Na diplomaCia,* p. I I3 : "Para onde for o Brasil, irá a América Latina".

[57] V. artigo de Weiner, T. *The New York Times,* 10 de fevereiro de 1999.

Nos anos Reagan, o tom seria dado pela luta contra o suposto avanço comunista. A importância da Nicarágua sandinista seria hipertrofiada. Desde 1982, a administração republicana se empenha na tentativa de derrubar a junta liderada por Daniel Ortega, com o armamento e estruturação dos "contras". O apoio de Reagan se estenderia ao exército salvadorenho – a despeito dos assassínios e massacres que lhe são imputados –, na sua campanha contra os guerrilheiros da Frente Farabundo Martí.

Sobrevém a Guerra das Malvinas, a mostrar os limites da solidariedade hemisférica. Após os intentos de mediação do então secretário de Estado Haig, as ilusões do general-presidente Leopoldo Galtieri quanto a uma neutralidade benevolente da superpotência no conflito com o Reino Unido cedo se dissipariam, ao se revelarem mais fortes os laços de Washington com a antiga metrópole.

A obsessão do governo Reagan, em prosseguir na guerra não-declarada contra o regime de Manágua, não obstante as crescentes dúvidas do Congresso americano, levaria, em 1986, ao escândalo Irã-Contra. A investigação subseqüente, além de provocar estragos nas fileiras da administração republicana, levantaria questões não só acerca do eventual envolvimento de Reagan, senão de seu efetivo conhecimento das iniciativas ilegais conduzidas por autoridades de primeiro e segundo escalão e até funcionários subalternos, como Oliver North. Se a popularidade de Ronald Reagan se afigurava indestrutível, não deixou de restar inquietação quanto ao grau de alheamento presidencial e da conseqüente falta de controle em temas cruciais de governo.

Quanto à "prioridade latino-americana", refletida na atenção dispensada à crise na América Central, seria rapidamente redimensionada – se excluirmos o parêntese Noriega – pela administração Bush.

Segunda Parte (1989-1999)

I – a queda do Muro de Berlim

Ao assumir a presidência em janeiro de 1989, George Bush já defronta o começo da implosão do bloco soviético. Dada a sua experiência, tanto diplomática, quanto como diretor da CIA, Bush adota linha mais cautelosa no que concerne às aberturas de Mikhail Gorbachev. A evolução dos acontecimentos e sobretudo a sua aceleração chocavam-se com a visão tradicional, cristalizada por tantos anos de Guerra Fria, da URSS como adversária do Ocidente. A aparente contradição desta premissa básica criava perplexidade na burocracia de Washington, que relutava em abandonar as práticas anteriores.

Diante da situação da economia soviética, e dos onerosos encargos colocados pela extensão de seu império, Gorbachev decidiu, além do drástico desarmamento, reduzir a presença externa e os decorrentes dispêndios. Tal implicaria, entre outros, na retirada do Afeganistão, na renúncia ao comprometimento (através de forças cubanas) em Angola e, máxime, na supressão do subsídio de quase trinta anos ao regime castrista. Decretando o fim da Guerra Fria e abandonando posições suscetíveis de gerar atrito com os Estados Unidos, Gorbachev acredita criar condições políticas que possibilitem à União Soviética postular investimentos do Ocidente, em especial, da República Federal da Alemanha (por intermédio de um alargamento da União européia) e do Japão. Para levar avante essa iniciativa, seria necessário desfazer-se da cortina de ferro, tomar defensiva a postura do exército soviético (com a redução nos efetivos e a supressão nas guarnições no Leste Europeu), e reestruturar a economia interna de modo a tomá-Ia compatível com a abertura do mercado, e, por conseguinte, com a privatização e o lucro. Se contava preservar a infra-estrutura socialista, sabia ele que, para ensejar o surgimento de classe empresarial, certas reformas políticas se tomavam indispensáveis.[58]

---

[58] V. McCormick, T. 1., America's half-century, p. 242.

A falha precípua do projeto de Gorbachev encontrava-se na contingência de que, para ambicionar o êxito, deveria negociar a partir de situação de relativa fraqueza. Para infundir confiança nos eventuais parceiros europeus, precisava despojar-se da carapaça que sustentava o poder político e militar da URSS.

Após a revogação do confinamento de Andrei Sakharov, foi o renomado dissidente escolhido em abril de 1989 pela Academia de Ciências para representá-la na Câmara de Deputados. O novo clima também se reflete na movimentação das tropas soviéticas, que começam a retirar-se de Polônia, Hungria e Alemanha Oriental. Em maio, Gorbachev viaja para a China, no intuito de consolidar a reaproximação com Beijing. Transformado agora em símbolo de abertura, a sua presença dará lugar a manifestações em prol da reforma política que embaraçariam os líderes chineses. Deng Xiaoping responderá às demonstrações, um pouco mais tarde, a 4 de junho, na Praça de Tiananmen.

Em julho, comunicado do Pacto de Varsóvia assevera que "não há modelos universais de socialismo". Doravante, o processo de transformações se precipita, menos em função do desígnio do líder soviético, do que pela súbita liberação de forças desde muito reprimidas. A estratégia de Gorbachev se baseia na presunção de que as mudanças seriam graduais e que se processariam em contexto de comunismo reformista, como julgara possível realizar em seu próprio país. Os fatos iriam demonstrar, em ambos os casos, este fatal erro de avaliação.

Gorbachev não quer desfazer-se da área de influência que Stalin arrancara em Ialta, como conseqüência das vitórias do exército vermelho sobre a *Wehrmacht.* Deseja, na verdade, livrar-se de focos de tensão com o Ocidente e acredita factível o cenário de retirar-se militarmente, repassar o ônus financeiro em especial para a RFA e manter o predomínio político na região. Esta ilusão não tardaria em ser varrida por uma caudal de eventos que surpreenderam não só o estrategista do Kremlin, senão aqueles do campo ocidental, com os Estados Unidos à frente.

A tão propalada teoria dos dominós, que justificara tantos sacrifícios humanos por governantes estadunidenses, enfim se realiza, mas, por ironia da história, às custas do lado que se supunha devesse fruir de seus benefícios. Para assombro de muitos e desconcerto dos *apparatchiks* locais, o secretário-geral do PCUS se recusaria a intervir, conforme o figurino antigo, tanto na Polônia, apesar do provável triunfo nas eleições do ressurgente movimento sindical e político Solidariedade, quanto na Hungria, onde o partido comunista – que, mesmo na longa fase de suserania soviética, lograra praticar reformismo *sub rosa* – ora se apresta a abandonar as diretivas do socialismo e a abrir o sistema para outros partidos.

1989 pode comparar-se a outras eclosões de processos revolucionários na Europa. No entanto, com poucas exceções, os movimentos socialistas de 1917-18, e os liberais do século passado (1830 e 1848) tinham sido em grande parte debelados, com a prevalência ao cabo dos regimes que se pretendera derrubar.[59] Diferença notável de 1989 seria igualmente o caráter pacífico da transformação – somente na Romênia houve derramamento de sangue que culmina na execução do casal Ceausescu – ao contrário das revoluções anteriores. Militavam em prol de um processo incruento muitos fatores, como o aspecto consensual desses movimentos, a fraqueza relativa dos sistemas pregressos uma vez caduca a Doutrina Brejnev, e o interesse de não fornecer pretextos para eventuais repensamentos de Moscou.

De todas as revoluções do período, sobreleva em importância aquela da Alemanha Oriental. A decisão do governo húngaro de abrir, em setembro, a fronteira com a Àustria para a passagem de alemães orientais selava, na verdade, o destino da ROA, ao exacerbar o êxodo para a RFA de pessoal qualificado. Contra as manifestações populares que se alastravam pelo país – a reivindicar democracia, liberdade e a reunificação

[59] Excluídas a França (1830 e 1848) e a Rússia (1917).

– o líder Erich Honecker ainda intentou em Leipzig uma resposta violenta. Felizmente, as suas ordens não foram cumpridas. A abrangência do movimento e a desagregação do Estado já induzem à desobediência civil e militar. A direção do partido tentaria recobrar a iniciativa, de modo a preservar a ROA. As reformas liberalizantes, no entanto, chegam tarde, e não semelham ter condições de reverter a tendência. Ao invés, as frenéticas medidas contribuem para aumentar as expectativas e agravar a crise. A exemplo de o que ocorria com Mikhail Gorbachev, sempre superado por acontecimentos que pensara controlar,a determinação que visava a tranqüilizar a população – a anulação de todas as restrições em termos de viagem e emigração – provoca reação oposta. Com efeito, horas depois do aviso centenas de milhares de alemães orientais escalam o muro, passando à guisa de celebração para o enclave de Berlim Ocidental.

Dessarte, a 9 de novembro de 1989, e nos dias subseqüentes, o muro começa a ser derrubado. Aquela construção, feita às pressas em agosto de 1961, transformara Berlim Oriental e por extensão toda a RD A em vasto campo de detenção, eis que o fundamental direito do ir e vir não poderia ser respeitado pelo regime de Pankow, sob pena de contínua hemorragia de habitantes. Símbolo da divisão entre os dois blocos, o muro seria igualmente a evidência da disparidade entre os dois modelos.

Não será de assombrar, portanto, que a sua queda, tão inesperada quanto os demais eventos que espoucavam a cada instante, causasse funda impressão na opinião pública americana e mundial. De repente, como no poema de Carlos Drummond de Andrade, ele se transforma em notícia, mas uma notícia diferente daquelas já banalizadas por seus quase trinta anos de existência. Não mais as tentativas de fuga, nem as palavras sovadas de políticos estrangeiros. Agora, a nova seria outra, a implicar a morte anunciada de uma época.

Na noite berlinense, sob as luzes dos fotógrafos e cinegrafistas, o muro se pulveriza em suvenires. A Guerra Fria terminara. E como todo

grande evento traz no seu bojo modificações antes impensáveis. Como a reunificação da Alemanha.

II – o fim da história?

Difundiu-se a consciência de que alteração radical se produzira nas relações internacionais. Mas que gênero de alteração? Francis Fukuyama, um ex-membro da Seção de Planejamento Político do Departamento de Estado, ora professor de Ciência Política na Universidade George Mason, avançou ainda sob o impacto do acontecimento uma tese provocativa. Fukuyama, se bem que com a cautela da interrogação, alvitrava a hipótese de que se havia atingido o fim da história.

Tomada ao pé da letra, a assertiva despertaria reações em uma escala que ía de simples e prontas negativas, em geral reservadas a proposições abstrusas, a análises mais detidas que nela vislumbravam quase manifestação da *hubris* própria dos vencedores.

Ao final de 1989, a derrota, ou melhor, o malogro da União Soviética, enquanto polo ideológico, e o desbaratamento do bloco socialista se apresentavam, apesar de ainda em evolução, como processos na aparência irreversíveis. A conclusão da Guerra Fria, em função do reconhecimento por uma das partes da inviabilidade de levar avante aquela disputa, mostrava que a partida ora se realizaria sob as regras do Ocidente.

Se a vantagem se afigurava, desse modo, irrefutável – mesmo naquele estágio em que a URSS continuava a ser um fator não-negligenciável –, a dificuldade estaria em o que induzir dessas circunstâncias, decerto relevantes, porém forçosamente fragmentárias.

O argumento de Fukuyama – e me refiro à sua versão de 1995[60], em que o autor procura resumir o que acredita seja a essência da idéia

[60] V. Fukuyama, F., *Foreign Affairs*, setembro-outubro de 95, p. 103. A idéia já fora desenvolvida em livro de 1992, *The end of histOlY and the last mano*

-no que concerne ao fim da história "não é que a turbulência haja cessado ou que o mundo se tornou uniforme por completo, mas sim que inexistem sérias alternativas sistêmicas institucionais para a democracia liberal e o capitalismo de mercado no que concerne aos países mais desenvolvidos".

Verifica-se, portanto, que o fim da história – tese que se insere no progressivismo da escola de Hegel- ora seria desenvolvimento próprio de um detenninado círculo de países; que o "fim" em apreço se reporta apenas a uma ideologiá e a um sistema econômico, não se aplicando à evolução das relações subordinadas a tais premissas; e que **não** diz respeito à suposta periferia dos demais Estados (que, se presume, não teriam ainda atingido o patamar do necessário e definitivo esclarecimento). Nesse contexto, Fukuyama se associa à afirmação de S. Huntington de que "a cultura será o eixo principal de diferenciação internacional".[61]

O futuro dirá do acerto ou não da hipótese do ensaísta americano. Conquanto o momento presente já pareça indicar o relativismo desse fenômeno – mais confonne, de resto, ao paradigma conceitual de Toynbee quanto à evolução histórica –, a concepção de Fukuyama tem particular interesse por revelar sensação de realização, de tarefa cumprida em um segmento dà *intelligentsia* estadunidense. Esta reação seria um avatar não só da exultação, no plano do homem comum, com a queda do muro, mas também da necessidade de dar-lhe sentido mais abrangente no quadro das expectativas nacionais.

III – o enfraquecimento da URSS e a reunificação alemã

Entrementes, os ex-satélites de Moscou cuidavam de independizar-se. Viria em seguida aos sucessos na Alemanha Oriental a chamada revolução "de veludo" na Tchecoslováquia. Sem o apoio de que não podia prescindir, não tarda em cair o regime de Husak. A instâncias do ex-

61 V. au cit, *idem, ibidem.*

dissidente e dramaturgo Vaclav Havel, eleito presidente, a mudança se faria com "dignidade, honestidade e honra". Na Bulgária e Romênia, ao invés dos outros países, os partidos com~nistas trocaram de nome e, professando conversão democrática, conseguiram vencer as eleições. Por causa da maneira em que se processara a suposta transformação, Bucareste, ainda mais do que Sófia, receberia do Departamento de Estado tratamento diferenciado. Na verdade, nesse primeiro momento, a par da supressão física do ditador Ceausescu e de sua esposa Elena, as reformas se afiguravam cosméticas, com o aparente propósito de adequar-se aos novos tempos. A redemocratização romena teria, assim, evolução mais lenta do que nos demais casos.

Perdida a Europa Oriental, a sobrevivência do Pacto de Varsóvia representaria um anacronismo. Em 1990, a URSS acedeu em retirar dentro de dois anos suas tropas de Tchecoslováquia, Hungria e Polônia. No entanto, como a evolução dos acontecimentos não respeitava os cronogramas, o pacto desaparece na prática ainda em 1990, para ser formalmente enterrado em 1991.

Além do problema da reunificação alemã, Gorbachev se via a braços com as tendências centrífugas nos vastos domínios da União Soviética. Os movimentos separatistas surgiram de início nas repúblicas bálticas, e tal não poderia surpreender. Anexadas por Stalin, *ex-vi* do acordo de não-agressão de 1939 com a Alemanha nazista, Lituânia, Letônia e Estônia reclamam agora a sua independência. Gorbachev, mais por considerações de exemplo, não transigiu a princípio. Nos Estados Unidos – que nunca tinham reconhecido a incorporação pela URSS dessas três repúblicas –, havia comunidades importantes das respectivas nacionalidades, que não deixaram de pressionar a administração Bush. Este último, no entanto, manteria na questão báltica uma postura discreta.

Tal entendimento se inseria em acordo tácito dos dois líderes. Os Estados Unidos não explorariam as transformações políticas em curso na

área de influência de Moscou; por sua vez, o Kremlin não se oporia a tais transformações. A questão báltica era considerado assunto interno da URSS e, nesse sentido, Gorbachev resistiu pela força à secessão da Lituânia. Como havia interesse em Washington em administrar pacificamente as mudanças na União Soviética e na Europa Oriental, este ajuste informal foi respeitado.[62]

No primeiro encontro de cúpula, em Malta (dezembro de 1989), – que Gorbachev, na sua nova condição, desde muito requestava –, Bush indicou estar disposto a encetar negociações de acordo de comércio sem restrições na cláusula de nação mais favorecida. Os EUA apoiariam, outrossim, as diversas gestões soviéticas com vistas a participar dos principais mecanismos institucionais na ordem econômica internacional. Por outro lado, respondiam favoravelmente às colocações de Gorbachev, no que tange ao desarmamento controlado e à redução nos efetivos militares.

Estados Unidos e URSS deixavam de ser inimigos. Nesse contexto, o presidente americano, à guisa de contrapartida, instava o dirigente soviético a pressionar no hemisfério ocidental, a exemplo do que fizera em África e Ásia, os seus aliados ~ uma composição nos seus litígios internos e regionais. Conquanto parecesse previsível a resposta negativa de Fidel Castro a esse tipo de sugestão, Bush contava com a cooperação do Kremlin sobremodo para obter a interrupção da ajuda do regime sandinista aos guerrilheiros salvadorenhos, assim como atitude mais flexível no capítulo eleitoral.

A tal respeito, cabe assinalar que, enquanto os sandinistas permaneceram no poder, persistiu o auxílio aos insurgentes da Frente Farabundo Martí. Quanto ao segundo tópico, importa precisar que a concordância da junta encabeçada por Daniel Ortega na realização de eleições livres em fevereiro de 1990, sob a supervisão da OEA, resultaria

.2 Vide Spanier, 1. e Hook, S. W, *American foreign policy since World War II*, p. 248.

de uma conjunção de fatores – entre os quais, notadamente, o processo de paz centro-americano de Esquipulas, e o acompanhamento do Grupo dos Oito, com a participação do Brasil. A eventual intervenção do presidente da URSS nesse sentido não terá sido, portanto, mais do que um componente do quadro conjuntural de pressões em prol da redemocratização nicaragüense. Decerto facilitou a aceitação pela junta sandinista do desafio democrático a sua crença de que o comandante Daniel Ortega venceria o pleito contra a candidata das oposições, Violeta Barrios de Chamorro.

A reunificação alemã, após o fracasso nos anos 40 das negociações de paz entre a URSS e o Ocidente, se tornaria uma questão que, gradualmente, passara ao nível da retórica. Aproveitava aos chamados quatro grandes, e ao governo da RDA que assim fosse. Considerada uma impossibilidade, pela categórica oposição de Moscou, a reconstituição da Alemanha ficava para as calendas gregas. Por trás deste veto, se acomodavam Estados Unidos, França e Reino Unido. Se repetiam, a intervalos rituais, o pio voto do direito da nação alemã a recobrar a unidade, às potências aliadas interessava, por motivações diversas, a manutenção do *status quo.* A queda do muro recolocaria a antiga aspiração alemã em termos muito diferentes. A nova conjuntura se revela ainda em novembro de 1989, com o discurso de Helmut Kohl no parlamento federal, em que apresenta programa de dez pontos para pôr fim à divisão alemã. Diante dessa suposta precipitação, Washington não deixa de manifestar suas reservas, o que reflete seu relativo desconforto com o cenário ora anunciado.

Dada a situação da União Soviética, a iniciativa se via, na prática, transferida ao povo alemão – que a derrota separara em duas sociedades –, assim como, e precipuamente, à chancelaria de Bonn. A alocução de Kohl mostrava, se necessário fosse, ao Departamento de Estado e às demais chancelarias, que o "anão político" cedia lugar, em função do fenômeno da decomposição do bloco socialista, a um ator decidido a empolgar aquela oportunidade.

Dessarte, se havia, da parte ocidental, hesitações e mesmo temores, e de parte do Kremlin, o intento de minimizar as perdas políticas da reunificação, o processo do ressurgimento da Alemanha ganharia a própria força inercial e se faria em dois planos. Confrontados com a determinação do chanceler Helmut Kohl, secundado por seu ministro de Negócios Estrangeiros, Hans-Dietrich Genscher, e sobretudo com a irrefragável vontade da população alemã oriental (como evidenciado nas eleições de 18 de março de 1990, com três quartos dos sufrágios favoráveis à reunião), a ação de Estados Unidos e URSS se cingiria, na essência, à construção de hiperestrutura (o esquema dos dois mais quatro) com vistas à chancela formal de processo que na verdade escapara de seu controle.

Desse modo, a fraqueza de Gorbachev – e a correspondente resolução germânica, arrimada no poderio econômico de Bonn – constituem a chave de decodificação do movimento. De início, o dirigente soviético insiste em que a Alemanha reunificada fosse um Estado neutro e desarmado. Esta exigência é inaceitável para os demais, a começar por Washington, dada a importância da *Bundesweh*,[63] dentro do dispositivo militar da OTAN. Gorbachev tenta então que a Alemanha se torne um membro tanto do Pacto de Varsóvia, quanto da OTAN. O presidente Bush rejeita a proposta, julgada apenas outra fórmula para a neutralidade alemã. Diante da debilidade da URSS, o presidente americano reitera a proposição de uma Alemanha unida, enquadrada dentro da Aliança Atlântica.

A resistência de Gorbachev dura quatro meses. Em 16 de julho de 1990, em um encontro no Caucaso do presidente da URSS e do chanceler federal Kohl, teve aquele afinal de resignar-se ao que corresponderia à virtual capitulação branca. Com efeito, Moscou perde não só a RDA, mas também quase todos os avanços decorrentes da II Guerra Mundial. A amarga concessão terá sido facilitada pela promessa

[63] Forças armadas da RFA.

alemã de estender créditos à economia soviética no montante de 8 bilhões de dólares.

Afastados os óbices políticos, Estados Unidos e URSS, além das duas outras potências vencedoras (Reino Unido e França) decidiram acerca da articulação final do processo de reunificação. Em 10 de outubro, se realiza a fusão dos cristãos-democratas do leste e do oeste, que então governavam RDA e RFA, respectivamente; a 3 de outubro, se formaliza a reunião das duas Alemanhas (através da acessão dos seis *Liinder* da antiga RDA à RFA). Posteriormente, em novembro, a questão da reunificação seria submetida à então Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa (CSCE). Segue-se, no mês de dezembro de 1990 o pleito para o parlamento, que congrega as 16 províncias, inclusive Berlim. Enfim, a 17 de janeiro de 1991, as bancadas democrata-cristã (CDU) e liberal-democrática (FDP) elegem no *Bundestag* resultante daquela consulta popular Helmut Kohl como primeiro chance1er federal da Alemanha reunificada.

O presidente George Bush e seu secretário de Estado James A. Baker haviam aceito a transformação, a par de contribuir, pela firmeza na negociação com Gorbachev, para o reforço da OTAN. Esperava-se, por outro lado, que o poder acrescido da Alemanha se manifestasse dentro do quadro da União Européia. De qualquer forma, o governo estadunidense não ignora que o perfil de seu aliado tenderá a evidenciar, no futuro, maior autonomia em termos de ação política, máxime no que concerne à Europa central, de acordo com o seu papel histórico na chamada *Mitteleuropa*.[64]

IV – a Guerra do Golfo

A 2 de agosto de 1990 o exército iraquiano invadiu o Coveite. Indefenso, o Coveite e sua capital foram prestes tomados pelas tropas de Saddam Hussein, enquanto o Emir aI Sabah e a elite dominante abandonavam precipitadamente o país. Anexando o emirado, que

transformou em província iraquiana, Saddam incrementou a pressão sobre a Arábia Saudita. As suas forças se concentraram na fronteira deste reino. A ameaça ao território, saudita se afigurava bastante concreta. A possibilidade de que o ditador do Iraque viesse a controlar cerca de 40% das reservas mundiais de petróleo levou ao imediato congelamento pela administração Bush dos acervos iraquianos e coveitianos. Esta ação foi seguida pelas principais potências industriais. Sob a liderança americana, as Nações Unidas impõem embargo à venda de petróleo iraquiano, que mais tarde será complementado pela autorização de bloqueio naval.

Articulada pelo presidente Bush, implementou-se a chamada Operação Escudo do Deserto. Em dispositivo de início defensivo, foram transferidos para bases na Arábia Saudita contingentes americanos, britânicos e franceses, além de tropas de diversos países árabes. Junto com a Arábia Saudita, integravam a coalizão Egito, Síria e os emirados do golfo. A vasta gama da aliança fora costurada pelos contatos de alto nível do presidente Bush, a quem secundara o secretário de Estado James Baker. Na sua abrangência, refletia o propósito americano de não conferir à operação fisionomia exclusivamente ocidental. O angariado apoio militar de países árabes significativos visava, outrossim, não só a acentuar o isolamento político de Bagdá, senão dar a necessária cobertura para os temores do rei Fahd, na sua qualidade de "guardião dos lugares santos", no que tange à presença em seu solo de tantos soldados infiéis.

Por outro lado, se o objetivo declarado da campanha era a restauração do emir aI Sabah no trono do Coveite, avultava a sua importância estratégica, pelo alegado risco colocado por Saddam Hussein ao livre acesso ao petróleo, em condições aceitáveis de mercado. Nesse contexto, na frase irônica de T. McConnick, "os Estados Unidos, não mais em condições de custear o policiamento global, puseram a pagamento [rented out] os seus serviços hegemônicos"65 . Assim, dentro da estimativa dos gastos com a guerra, Alemanha e Japão se comprometeram a inteirar um terço do total de US$ 50 bilhões66 , a saber, respectivamente, US$ 6,6

bilhões e US$ 10,7 bilhões. O emir do Coveite e o rei Fahd contribuiriam com US$17bilhões e US$30 bilhões. O aporte de Riade levaria, no pós-guerra, ao desequilíbrio das contas do afluente estado petrolífero. A parte dos emirados do golfo (EAU e Catar) ficaria em US$ 10 bilhões.

Desde setembro de 1990, a administração Bush começara a transmitir sinais de sua preferência por operação militar, ao invés de aguardar pelo resultado, supostamente aleatório, das sanções econômicas. Nos meses seguintes, o dispositivo defensivo foi substituído por um ofensivo, de cerca de 325 mil homens.67 O notável crescimento da força armada suscitou suspicácias no Congresso, então de maioria democrática. A Comissão das Forças Armadas do Senado, sob a presidência de Sam Nunn, realizou uma série de audiências dedicadas à análise da alternativa – sanções ou intervenção militar. Dentre os depoimentos, o campo pacifista, que privilegiava o instrumento econômico, recebeu adesões importantes, como as dos ex-secretários de Defesa Robert McNamara e James Schlesinger, assim como do ex-chefe do Estado Maior Conjunto, almirante William J. Crowe. O contínuo incremento dos efetivos da força expedicionária provocava comparações e, por conseguinte, inquietudes com a traumática experiência da Guerra do Vietnã.

Se o apoio à guerra contra o Iraque se afigurava, no plano interno, problemático, o quadro se apresenta, em termos diplomáticos, bastante mais propício para a administração Bush. O presidente lograra afastar o que poderia ser o principal obstáculo para a operação. O Iraque era um aliado de longa data da URSS, como o demonstravam a procedência de suas armas, e o treinamento soviético da maioria de seus oficiais. Saddam Hussein, em outras circunstâncias, poderia considerar provável que Moscou se manifestasse em seu favor. Se o apoio em causa não se concretizou, tal se deveria mais à fraqueza intrínseca da ainda superpotência e à conseqüente necessidade de Gorbachev não afrontar o Ocidente, de que dependia financeiramente, do que da decantada habilidade suasória de George Bush. O que a Guerra Fria inviabilizara, agora o desaparecimento

da relação adversarial entre EUA e URSS tomava possível: a resolução do CSNU autorizando o emprego "de todos os meios necessários" para expulsar as forças iraquianas do Coveite, se estas não tivessem acatado a injunção até 15 de janeiro de 1991.

A despeito da caução externa, não estava garantida a licença do Congresso americano para operação militar ofensiva. A anterior crise orçamentária – e a inepta atuação do presidente – debilitara a posição de Bush nas sondagens, chegando mesmo a afetar a aprovação da intervenção no golfo. Assim, se crescia o interesse da administração, também por motivos de política interna, em engajar-se numa guerra contra o Iraque (dado o seu previsível reflexo na curva de apoio presidencial), as hesitações na opinião pública repercutiriam nas duas câmaras. O resultado das votações foi favorável ao governo, mas, sobretudo no Senado, por estreita margem. A diferença resultaria de sufrágios sulistas, oriundos de áreas estreitamente ligadas à industria castrense. 68

No caminho da administração Bush para a deflagração do conflito restavam os bons ofícios da União Soviética, que perseguia uma saída negociada para o diferendo. Com efeito, o ministro Eduard Shevardnadze, nas tratativas que levaram à aprovação da resolução do CSNU, exigira de Baker uma "pausa de boa vontade", para explorar a viabilidade de acordo com Saddam Hussein. Depois do encontro formal em Genebra, a 9 de janeiro, com o ministro do Exterior do Iraque, Tarik Aziz, o secretário de Estado afirmou que "nada ouvira que lhe sugerisse qualquer eventual flexibilidade iraquiana".69 Tampouco produziram efeito as tentativas de undécima hora de enviado especial soviético.

A 16 de janeiro, um dia após vencido o *ultimatum*, foi desencadeada a Operação Tempestade do Deserto. De início, houve três fases de bombardeio aéreo, que duraram 38 dias. A conformação do terreno favoreceu deveras a localização e vasta destruição dos tanques e outros equipamentos pesados do exército iraquiano. O ataque terrestre, com

apoio aéreo, foi avassalador. Enquanto colunas se dirigiam para a capital do Coveite, sem encontrar oposição de monta, o grosso dos efetivos de o que antes fora apresentado como a quarta maior força militar mundial, uma vez cercado, cuidava de render-se sem oferecer resistência. O brutal desequilíbrio entre a coalizão, liderada pelos Estados Unidos, e as tropas de Saddam Hussein se espelharia igualmente nas baixas. A aliança perdeu em torno de duzentos soldados (dos quais 144 americanos – sete desaparecidos e 137 mortos em ação); por sua vez, a Guarda Republicana e os demais corpos auxiliares registrariam, segundo alguns cômputos, total superior a 100 mil vítimas fatais.

Cumpridos os estritos objetivos prefixados, e transcorridas cem horas de um desempenho que excedera as expectativas mais otimistas, o presidente Bush decretou o cessar-fogo. O caráter abrupto da terminação da campanha suscitaria, em meio ao regozijo pelo sucesso alcançado, interrogações e perplexidade. A justificação alvitrada para a suspensão das hostilidades se acha na circunstância de que as nações árabes participantes não aceitariam o prolongamento da ofensiva. Com efeito, continuar na marcha até Bagdá impliçava em ir além do mandato das Nações Unidas, que se cingira à liberação do Coveite. Tampouco agradava a Washington a perspectiva de gerir um país presa da guerra civil.

Havia, no entanto, outras motivações que, embora não professas, ~iveram igualou maior peso na decisão presidencial. Acreditou-se que o ditador, sob o impacto da derrota, não deteria por muito o poder. Delegar-se-ía, dessarte, tal tarefa a golpe palaciano ou a conjura militar do gênero da que surpreendera em 1958 o rei Paisal 11 e seu primeiro-ministro Nuri al-Sald. Ainda com o desígnio de apressar a queda de Saddam Hussein, foram incitadas as revoltas dos xiitas no Sul e dos curdos no Norte. Essas rebeliões, todavia, seriam largadas à própria sorte e às armas da reconstituída Guarda Republicana. Para a inação de Washington, a par de manter o equilíbrio regional, prevaleceram os argumentos de não aumentar a área de influência iraniana, por intermédio de triunfo xiita.

Quanto aos curdos, era anátema para as aliadas Turquia e Síria a formação de um Curdistão independente. A seu ver, representaria fator desestabilizador para as suas minorias curdas residentes em regiões circunvizinhas.

Saddam Hussein, contudo, resistiria ao embate. Malvisto pela maioria dos governos árabes, o líder iraquiano somente poderá contar com a neutralidade benevolente da J ordânia, do rei Hussein, por considerações geopolíticas, e com o apoio retórico da Líbia, de Muammar Khadafi, e da Organização da Liberação da Palestina (OLP), por escolha que Yasser Arafat cedo viria a deplorar. Outro seria, entretanto, o quadro em termos de repercussão popular. Por ousar enfrentar o Ocidente, com os Estados Unidos na vanguarda, e, com os seus patéticos foguetes *Scud*, golpear a Israel, Saddam irá representar, para o homem da rua e do bazar, a afirmação soberana da nação árabe, que ele desde os tempos de Nasser não enxergava nos próprios governantes.

Em função de sua sobrevivência política, e dos inegáveis excessos que comete contra as populações xiita e curda, o regime de Saddam Hussein será objeto de prolongada campanha, fundada em resoluções do Conselho de Segurança, de iniciativa estadunidense, em que se busca controlar e, se possível, aniquilar a capacidade iraquiana em armas de destruição maciça, bem como cercear-lhe, através das zonas de exclusão aérea, o potencial de opressão e perseguição às comunidades xiita e curda. Por outro lado, a aplicação do embargo tem causado muitas carências na população civil, sobremodo no que tange a recursos hospitalares e medicinais. Após laboriosas tratativas, se permitiu a exportação de petróleo em quantidades determinadas para, sob a supervisão das Nações Unidas, o rendimento ser destinado à aquisição de produtos médicos e alimentares.

Cabe afinal notar que, a despeito da rigorosa manutenção do sistema de restrições à soberania e ao comércio exterior, os resultados se têm feito aparentemente sentir mais no âmbito do povo iraquiano, do que

na pessoa e no esquema de poder de Saddam Hussein. Em conseqüência, ao invés do apoio automático do período imediato, a aprovação pelo Conselho de Segurança de novas medidas tem-se tornado mais problemática, pela oposição de China e Rússia, a par das dúvidas da França.

Por ironia da história, no que tange ao Iraque, Washington tem recorrido precipuamente à política de sanções. Tal orientação! como não se desconhece, fora defendida por boa parte da opinião pública americana, quando do debate parlamentar acerca da autorização constitucional para o recurso à guerra. Diante da circunstância de não ter querido avançar as milhas que a separavam de Bagdá, a administração Bush, responsável pela decisão, e a sua sucessora se viram forçadas a intentar, com os meios que então julgara insuficientes e os resultados que ora se conhecem, o afastamento daquele que, à falta de candidato de maior peso, se transformou na reificação do outro, o inimigo obnóxio e irredutível, para o americano comum.70

V – a nova ordem mundial

A Operação Tempestade do Deserto se achava na sua segunda semana. Não obstante, o andamento da campanha, com os céus sob completo domínio dos esquadrões estadunidenses e aliados, não mais permitia dúvidas acerca de seu resultado. Em conseqüência, a popularidade do presidente já se elevava a níveis fora do comum. Nessa atmosfera de exultação, o Senado reservou a George Bush, quando da sessão dedicada ao discurso sobre o estado da União, recepção digna daquelas que o seu longínquo modelo romano atribuía aos cônsules ao cabo de importantes triunfos.

Bush não se prefigurava apenas como o vencedor de uma guerra contra potentado que desafiara a autoridade hegemônica. A vasta coalizão que, formalmente sob a égide das Nações Unidas, ele articulara e ora liderava tinha mais relevância em si do que no seu próprio objetivo imediato.

Com efeito, a aliança traduzia situação excepcional, em que não mais existia contraparte à superpotência americana. Se ainda restava cerca de um ano de sobrevida à União Soviética, o processo desagregador que a consumia, ao reduzir-lhe o potencial, também a forçava a um papel quase marginal, virtualmente a reboque do antigo adversário.

Foi nesse momento histórico peculiar, em que a preponderância americana surgia incontrastada e, na aparência, incontrastável, que o presidente Bush, na alocução perante o Congresso reunido, se permitiu esboçar uma imagem. Se antes, no apego aos fatos concretos, recorda o personagem de Dickens, que o reiterado ceticismo diante desse "troço de visão" *(vision thing)* só parece realçar, agora ele não trepida em invocar "uma nova ordem mundial em que diversas nações são congregadas em causa comum para realizar aspirações universais da humanidade – paz e segurança, liberdade, e o império da lei". 71

Não subsistiam dúvidas na mente de seus ouvintes acerca de que país se encontrava no ápice daquela nova ordem mundial. Segundo T. McCormick, mal grado as invocações da nova ordem, o desígnio de Bush era o de "perpetuar a velha ordem da Pax Americana".72 Na verdade, a situação diferia da anterior, a começar por não mais prevalecer um esquema bipolar. Soavam na frase de Bush ecos do propalado fim da história. Contudo, ao invés da platônica contemplação da idéia de uma paz celestial, fundada na democracia liberal e no capitalismo de mercado, ali palpitavam pulsões de ativismo esclarecido da aliança, sob a benévola primazia americana, que se propunha a alargar as fronteiras da civilização (ocidental) ao mundo conhecido, de acordo com os princípios básicos estatuídos pelo presidente dos Estados Unidos.

Como sói acontecer, a realidade se mostraria algo diversa, e não de todo submissa às concepções e pretensões da agora única superpotência. Adentrava-se fase de transição. De um lado, o esmagador triunfo americano sacudia temores do incipiente declínio, a que, entre

outros, se reportara P. Kennedy, em livro do finaI'da década de 80. O presidente expressava tal sentimento generalizado, ao dizer "chutamos a síndrome do Vietnã uma vez por todas". O coro era engrossado por órgãos prestigiosos, como *"The New York Times"* e professores universitários.

A euforia, no entanto, seria de curta duração. A Guerra do Golfo, a par da restauração do emir do Coveite, não produziu os efeitos antecipados. Como assinalam R. Steel e T. McCormick, a conjunção de causas que a tomara um sucesso diplomático, militar e político dificilmente se repetiria. As reduzidas baixas, a conformação favorável do terreno, a existência de um móbil de grande peso econômico e estratégico, entre outros elementos, apontavam para um concurso de circunstâncias cuja singularidade saltava aos olhos. Assim, erravam as primeiras ilações quanto ao significado do conflito por confundirem o constante com o contingente.

Além disso, enquanto fato isolado, tampouco a operação alcançou resultados mais duradouros. A própria permanência de Saddam Hussein no poder semelhava ilustração bastante eloqüente das limitações da cooperação e, em especial, dos fatores adversos de que a superpotência não lograra desembaraçar-se.

No plano interno, a vitória na Guerra do Golfo não seria um bom cabo eleitoral para garantir a reeleição do presidente Bush. Continuava a recessão na economia americana, e o candidato democrata **Bill** Clinton soube transmitir à opinião pública a convicção de que teria mais condições para trazer de volta a prosperidade. Por sua alegada preferência pela diplomacia, e por haver descumprido promessa de não aumentar impostos, George Bush não teria um segundo mandato.

Apesar dos contratempos, é única a posição dos Estados Unidos no sistema internacional dessa virada de século. Não faltam decerto as ambigüidades, que são características de períodos de transição, como o presente. A própria circunstância de haver solicitado contribuições de

potências estrangeiras para custear-lhe a participação bélica – fato inédito desde a luta pela independência73 – evidencia que os Estados Unidos não mais fruem de situação econômico-financeira com a pujança daquela prevalente nos anos posteriores a 1945. Mas a análise acerca do significado de sua posição no mundo deverá ser intentada mais adiante.

VI – o desaparecimento da União Soviética

Enquanto se cristalizavam as conseqüências externas da transformação e enfraquecimento da União Soviética, o processo interno de desagregação não só prosseguia, mas se acelerava. Na segunda metade de 1990 e em 1991, aí se multiplicavam as reivindicações de autonomia e mesmo de independência. Despertas as expectativas dos muitos povos que compunham a URSS, a preservação de sua integridade territorial se tornava sempre mais problemática. As tentativas de Gorbachev de manter a unidade do país se chocavam contra resistências que pareciam energizar-se, a exemplo do personagem mitológico, com os eflúvios da mãe-terra. A situação seria reminiscente da crise terminal que assolou a monarquia austro-húngara ao final da I Grande Guerra. Uma vez saído da garrafa, o gênio das nacionalidades se afigura de difícil controle. Terá sido a consciência de tal debilidade do ex-império czarista que induzira Lenin, vitoriosa a Revolução de Outubro, a encarregar Stalin do próprio comissariado para as nacionalidades, posição de governo que ocupou por cerca de cinco anos.

Na região báltica, a fronda lituana se agrava. O partido comunista dessa república, uma seção do PCUS, adere ao movimento independentista e corta as amarras com a direção sediada em Moscou. Por sua vez, na República do Azerbeidjã, ao sul, se julgara indispensável a intervenção do exército soviético para reprimir, não só as lutas entre armênios e azerbeidjanos, senão evitar que a frente popular azerbeidjana se apossasse do governo.

À vista do recurso à força – que discrepava dos novos métodos suasórios utilizados pelo presidente da URSS –, e de sua divulgação no Ocidente por graça da *glasnost*, ressurgiram nos Estados Unidos protestos acerca do desrespeito aos direitos humanos e dúvidas quanto à conversão democrática do líder soviético.

As reformas econômicas de Gorbachev, tímidas para uns, e temerárias para outros, tendiam a acentuar-lhe a impopularidade junto ao público em geral. Alastrava-se, de resto, a insatisfação com a chamada *nomenklatura* e os privilégios de dirigentes partidários. Diante disso, alguns dentre os mais comprometidos tiveram de demitir-se. Desejando dissociar-se do desprestígio do PCUS, e na busca de melhor sustentação política, Gorbachev decidiu priorizar, como base de sua autoridade, o Soviet Supremo e a presidência. Nesse sentido, passou a acumular a Secretaria-Geral do PCUS com o cargo de presidente da URSS.

Dentro de sua orientação de abertura, encareceu ao partido – cujos quadros relutavam em aplicar-lhe as reformas – que renunciasse ao monopólio do poder. Hesitava, no entanto, em implementar a plena transformação da economia, que passaria a reger-se pelas leis do mercado. Temia ele sobretudo os efeitos sociais de tais mudanças e o resultante acrescido descontentamento na população, que dependia de subsídios e da assistência estatal em setores como habitação, saúde e educação. Outro fator a ser computado era a oposição da velha guarda, cuja influência declinante não se refletia na zoada das próprias manifestações e nas conspiratas de seus cabeças.

Acreditando fortalecer-se através de oscilações na escala ideológica, Gorbachev se aproximara da corrente conservadora, em detrimento do núcleo de matriz liberal, que utilizara ao desencadear a *perestroika*. Em meio aos desafios que o acometiam de todos os lados, não semelhava dos menores o colocado por Boris leltsin. Depois de longa associação, o secretário-geral se afastara do correligionário, sobretudo à

raiz dos inconvenientes causados pelo suposto radicalismo das posições assumidas por leltsin. As vicissitudes incorridas pelo presidente da URSS e o seu gradual enfraquecimento político ora favoreciam a investida do antigo associado.

Com efeito, a eleição de Boris leltsin, em maio de 1990, para presidente da Rússia traria ulterior elemento de desestabilização para a autoridade do líder soviético. A república russa não seria apenas uma das 15 integrantes da URSS. O seu peso territorial (dois terços da área total do país) e demográfico (cerca da metade da população) eram dois fatores que, se utilizados plenamente, poderiam tomar irreversível o processo de esvaziamento da hiperestrutura em que residira, por mais de setenta anos, o poder soviético.

Logo após a sua eleição leltsin toma uma série de medidas que afetam a posição de Gorbachev. Propôs a autonomia econômica para a Rússia e a descentralização do poder na União Soviética. As leis das 15 repúblicas prevalecerão, assim, sobre as normas da URSS. Para legitimar a própria autoridade, submete o mandato a eleição popular. Ao vencer o pleito com larga margem, o presidente russo ganha considerável respaldo para a sua política. A renúncia de leltsin, acompanhado pelos prefeitos de Moscou e Leningrado, à condição de membro do Partido Comunista, será a decorrência lógica de sua orientação reformista.

A crescente desafeição do povo para com o PCUS e a progressão do movimento de secessão, apoiado por leltsin, tendia a tomar sempre mais irrelevante no âmbito interno a capacidade decisória do presidente da URSS. A Ucrânia – a segunda república mais importante – emitiu declaração de soberania que, na prática, a transforma em virtual Estado independente. Dessarte, passando por Kiev, o exemplo das pequenas repúblicas bálticas seria logo seguido pela Bielorússia e, por força de encadeamento inercial, pelas demais repúblicas. As proclamações de soberania, voluntárias ou oportunistas, representavam a face externa de

processo de desagregação que dava evidentes sinais de precipitar-se em. fase terminal.

Não obstante a aproximação de Gorbachev com a facção conservadora do PCUS e as conseqüentes tentativas de reimposição da censura e de repressão nas províncias bálticas, a administração Bush continuava a privilegiar o líder soviético como seu interlocutor natural. Por mais combalida a autoridade de Gorbachev e por mais generalizado o antagonismo popular, Washington timbrava em não atribuir ao emergente rival Ieltsin o grau de atenção que as circunstâncias requeriam. Assim como houvera no passado relutância em admitir a alteração qualitativa na postura política de Gorbachev, agora a mesma resistência à mudança se manifestava no tratamento reservado a Ieltsin.

O caráter artificial dessa aliança com os expoentes da linha autoritária, leva o presidente da URSS a outro repensamento. Volta a compor-se com os reformistas. Nesse sentido, prometeu às nove repúblicas que ainda permaneciam sob a égide soviética um novo pacto federativo e nova constituição. Com o apoio de Ieltsin – o seu principal suporte –, Gorbachev desenhava o que deveria representar a Confederação de Estados Independentes (CEI), em que o poder central, malgrado bastante diminuído, se aferrava aos componentes essenciais da defesa e das relações exteriores.

Pouco antes da firma do tratado que informaria o pacto federativo da entidade sucessora da URSS, verificou-se em agosto de 1991 o intento de golpe pela facção doutrinária do PCUS. No estilo do *putsch*, os cabecilhas do levante aproveitaram-se da ausência de Gorbachev, em férias na Criméia, para buscar reverter a situação. Se lograram manter sob prisão domiciliar o presidente e sua esposa, não atingiram em Moscou equivalente eficácia na consecução de seus objetivos.

A primeira aparição em público dos dirigentes não transmitiu imagem de confiança e resolução, apanágio de revoltosos que ambicionam ser revolucionários. Não obstante, nos primeiros dias persistiu a expectativa de que o golpe poderia ser bem sucedido e para tanto terá pesado a presunção da anterior competência comunista nesse domínio. Até mesmo um chefe de Estado europeu esteve a ponto de comunicar-se com a junta, o que valeria por tácito reconhecimento.

No entanto, os fatos iriam demonstrar que o nervosismo dos líderes da rebelião tinha fundadas razões. Por descoordenação ou falta de suficiente apoio, o movimento não conseguiu impor-se com a necessária presteza. As imagens televisivas do presidente Boris leltsin, cercado por um punhado de seguidores, defronte da sede do governo russo, transmitiram ao público corajosa disposição de luta contra força aparentemente avassaladora.

O exemplo de leltsin serviu de catalisador para todos aqueles que rejeitavam a volta ao passado, com a sua longa memória de arbítrio e violência. Embora a pendência devesse ser resolvida pelos cidadãos da União Soviética, contribuíu para fortalecer a reação a postura inequívoca do presidente Bush contra a revolta. Aumentava o isolamento dos golpistas. Com o passar do tempo, a progressiva rejeição do golpe por unidades militares e da KGB, e cenas de confraternização entre populares e soldados, a sorte da intentona estava irremediavelmente lançada.

Presos os chefes, o episódio se concluiria com o retomo a Moscou do casal Gorbachev. Na visão cruel da mídia, não se deparou o regresso de um chefe de Estado, mas de ex-prisioneiro. Mal-ajambrado, abatido, Mikhail Gorbachev parecia o retrato da própria situação da URSS. Humilhado em sessão do Parlamento por um patronizante Boris leltsin, o ex-poderoso secretário-geral do PCUS via transformar-se o próprio país em castelo de cartas, as quais ora principiavam rapidamente a cair.

O fracassado golpe de agosto foi, na verdade, o dobre da União Soviética. Sustando o que restava da tendência inercial para a manutenção, por motivos de ordem precipuamente econômica, de uma confederação, a canhestra tentativa de restauração pôs a nu o repúdio da sociedade a tudo o que simbolizara a supremacia do Partido Comunista. Alastraram-se as derrubadas de estátuas e monumentos dedicados a personalidades do que se transmutara no antigo regime. Ieltsin, por sua vez, fechou os diretórios do PCUS e seus órgãos de comunicação.

Gorbachev, buscando satisfazer a vontade popular, associou-se a essa linha de ação, não só suprimindo a função supervisora do partido nas instituições de governo, mas também e sobretudo dissolvendo a sua liderança.

Ao desvencilhar-se do PCUS, como se fora lastro de aeronave que perdia altura, o atribulado líder ignorava a simbiose dos condutos partidários com a estrutura da União Soviética. Se era compreensível e, mesmo, justificável o desígnio, ele se confundia mais com o desespero da undécima hora do que com a fria racionalidade.

A decisão da Ucrânia, a 10 de dezembro de 1991, em favor da independência total, foi o golpe de misericórdia para a URSS. A Federação Russa assumiu-lhe a sucessão, o que implicava na aceitação das dívidas e no exercício da representação diplomática, inclusive o assento permanente no Conselho de Segurança. Por outro lado, no que concerne às obrigações internacionais *latu sensu* do ex-Estado, Rússia, Ucrânia e Bielorússia formaram a chamada Comunidade de Estados Independentes, a que incumbiria a re sponsabilidade respectiva, extensiva ao controle do arsenal nuclear. Aberta à adesão das demais repúblicas, a CEI seria integrada por 11 delas, não participando Lituânia, Estônia, Letônia e Geórgia.

Despejado do Kremlin, Mikhail Gorbachev se retirou para a vida privada. A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a que presidira

por seis anos, não mais existia. Desaparece, igualmente, a 25 de dezembro, como derradeiro símbolo da realidade superada, o pavilhão da foice e do martelo, que não mais tremula sobre a histórica cidadela. 74

A Guerra Fria, cujo óbito fora anunciado em 1989, morria agora por segunda e definitiva vez. Diante da implosão da URSS, os Estados Unidos restavam a única superpotência. A administração Bush se apressaria em reivindicar a vitória, como se dela tivesse sido a autora. Muitas laudas se escreveram e hão de escrever-se acerca da realidade ou não deste suposto triunfo. O debate se me afigura um tanto irrelevante, porque, qualquer que seja a opinião prevalente, não irá modificar em um iota a situação *ex post facto*. Responsáveis ou não por aquele fim incruento e decerto inusitado, os Estados Unidos de repente se descobriam sós, sem adversário à altura. Transcorrido o momento do entusiasmo, sobreviria a reflexão a respeito do significado da inesperada dádiva. Adentrava-se período de transição, com as incertezas e a relativa anomia que são suas companheiras. Será através dos acontecimentos posteriores que os juízos se irão formando, na cacofonia de concepções contrastantes.

VII – a Somália e o " multilateralismo afirmativo"

Na visão de analistas americanos, dentre as principais características da situação internacional pós-Guerra Fria, se encontra a existência de dois mundos divergentes: uma primeira camada *[first tier]* composta de 25 a 30 democracias liberais, em geral, ricas, estáveis e em paz entre si; e uma segunda camada *[second tier]* que congrega todo o resto, um grupo heterogêneo que inclui países em via de industrialização, em transição, em desenvolvimento, e muito pobres, que enfrentam uma série de problemas de identidade e de crescimento."75

Em outras palavras, de acordo com esse prisma – que se origina de Fukuyama –, há duas sociedades de nações, aquela do chamado fim da história, e a outra, um amálgama de Estados, pertencentes ao Terceiro,

Quarto e mesmo ao antigo Segundo Mundo, unidos pelos baixos índices das classificações das Nações Unidas e pela conseqüente instabilidade sóciopolítica.

Finda a bipolaridade e a sempiterna luta pelo alargamento das respectivas esferas de influência dentro de cenário de regrada confrontação, ocorreram dois fenômenos que, embora diversos na aparência, são irmanados por causa idêntica. O movimento não-alinhado viu evaporar-se, com a implosão da URSS, um dos seus dois suportes conceituais. Despojado da alternativa, a sua relevância foi, decerto, afetada. Por outro lado, houve redimensionamento da importância geopolítica dos países periféricos. Suprimido o paradigma adversarial da Guerra Fria, em ordem internacional de transição, assinalada pela presença de uma única superpotência, tornou-se necessário proceder à reavaliação dos critérios de valorização conducentes a eventual atuação em áreas determinadas.

Nesse contexto, se insere a Somália. Não cabe aqui fazer relato pormenorizado da evolução da política americana quanto a este país que hoje se acha na categoria dos Estados fracassados *(failed states).76* Com a derrubada do regime de Siad Barre, em janeiro de 1991, o entendimento entre os diferentes grupos guerrilheiros, formados por clãs e subclãs, não tardou em desfazer-se. Ficou, dessarte, a nação somali sob a autoridade nominal de um presidente, Ali Mahdi Mohammed, mas dividida em inúmeros feudos, controlados pelos chefes da guerra. Segundo a classificação alvitrada por Schraeder, a primeira fase (janeiro de 1991 – dezembro de 1992) do tratamento dispensado pela administração Bush se caracterizou pela "negligência no alto nível". Como sói acontecer, a orientação passou à burocracia diplomática, no caso o *bureau* africano do Departamento de Estado. A situação interna se agrava em setembro de 1991, com a irrupção de sangrentos combates entre forças leais ao presidente Mahdi e as comandadas pelo general Mohammed Farah Aidid. A despeito de esforços internacionais, que se traduziram em sucessão de

efêmeros cessar-fogo, ocorreram cerca de 30 mil mortes e o total colapso da remanescente presença de Estado central. Com o aval dos escalões intermediários do *State Department*, em abril de 1992 se aprovou resolução do Conselho de Segurança que autorizava o envio de pequeno número de observadores desarmados para monitorar um cessar-fogo no que se tornaria a Unosom I. O escopo estadunidense seria (a) evitar envolvimento militar direto nos combates entre os clãs; (b) apoiar o cometimento humanitário proposto pelo secretário-geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali; e (c) atribuir a responsabilidade primacial na tentativa de solução do diferendo ao Reino Unido e à Itália, em função de sua experiência colonial pregressa.

Em agosto de 1992, a Casa Branca lança a operação *Provide Relief* 77, remessa de ajuda alimentar a curto prazo, também sob os auspícios da Unosom I. O envio deste auxílio ora precedido de um acordo das Nações Unidas com o general Aidid, que controlava o porto. O entendimento possibilitou a entrada de contingente de quinhentos capacetes azuis paquistaneses, com a llÚssão de proteger os fornecimentos alimentícios e os agentes de socorro humanitário em Mogadishu.

Na opinião de Schraeder, o incremento na participação não alterava a natureza da atenção, ainda delegada a nível médio. Havia, no entanto, um prenúncio de modificação no tratamento. Por causa da campanha presidencial em curso e das críticas dos democratas ao abandono da Somália, surgia a possibilidade de a posição de Bush ser afetada por alegado descaso diante daquela grave crise humanitária.

Em conseqüência, o presidente Bush anunciou em 4 de dezembro de 1992 que a sua administração se dispunha a liderar ampla operação militar multilateral para criar um ambiente seguro para a distribuição de ajuda alimentar de emergência. Sancionada por resolução do Conselho de Segurança, a Operação Restaura a Esperança contaria com 38 mil homens de vinte países, sendo 25 mil americanos. As forças terrestres se achavam sob o comando de general estadunidense.

Esta segunda fase, de súbita alta prioridade hierárquica para a crise somali, se motivada por pressões da opinião pública e do Congresso – que respondiam à intensa cobertura da mídia no quadro do chamado "efeito CNN"78 – não obedecia obviamente a considerações eleitorais. Em novembro Bush fora derrotado pelo candidato democrata BilI Clinton. Se a sua perspectiva de governo terminava em janeiro de 1993, o lançamento de operação dessa envergadura corresponderia à preocupação de George Bush de não prejudicar a própria imagem de liderança em termos de política externa. Tal afirmação ao apagar das luzes do mandato; arrimada em pesquisas de opinião com apoio à empresa de 81 %, a despeito de não constituir um ato veleitário, não poderia desconhecer a circunstância de que encetava processo cuja evolução e eventual conclusão não mais seriam de sua responsabilidade.

Ao assumir o governo, a administração Clinton, com a ênfase programática nos assuntos internos, não se ocupou em alto nível da operação na Somália. Estando a sua implementação sob aparente controle, a linha de orientação voltou à esfera do segundo escalão. Desta feita, seriam os alternos do Conselho de Segurança Nacional que teriam a responsabilidade política.

Conforme referido acima, o secretário-geral Boutros-Ghali dispensava particular atenção às operações de paz das Nações Unidas. Preconizava ele a sua elevação qualitativa. Assim, das usuais de manutenção da paz *(peacekeeping)* pretendia igualmente organizar as de imposição da paz *(peaceenforcíng).* As tropas seriam constituídas por contingentes ofertados pelos Estados-membros, e que ficariam à disposição do Conselho de Segurança, sob o comando do secretário-geral.

Esta política de "multilateralismo afirmativo" – expressão cunhada pela representante dos Estados Unidos, Madeleine Albright – teve a princípio boa receptividade na opinião americana. Enxergando os aspectos positivos dessa linha de ação – a partilha do "fardo" das intervenções, a

redução nos dispêndios com a condição de "polícia do mundo" e a utilização do consenso prevalente no CSNU para a solução de problemas na "segunda camada" das nações79 – os proponentes da medida e o público ignoravam a relativa fragilidade do esquema. Seria ingênuo pressupor que, em uma ordem tão variegada e com tantos interesses implicados, persistiria o consenso da Guerra do Golfo, com a adoção pelos demais das teses estadunidenses. Havia dificuldades suplementares, que tampouco foram consideradas de início. Se as missões de manutenção da paz implicavam a anuência das partes envolvidas, tal não era o caso das de imposição da paz. Para uma população intenta em minimizar as baixas dos seus compatriotas e em não envolver-se em empreitadas sem previsão de término a curto prazo, o engajamento de soldados americanos em operações desse gênero das Nações Unidas poderia não ser visto no futuro com o mesmo favor ora dispensado pela opinião. Outro aspecto que repontaria mais tarde era a eventual subordinação de tropas americanas a comandos supranacionais.

A terceira fase da participação dos EUA na Somália repetiria a primeira, com o retomo a uma visão burocrática, agora partilhada por autoridades do Pentágono e do Departamento de Estado. Sem data projetada para o fim da presença militar americana, o contingente foi redimensionado, com a retirada da maior parte dos combatentes. Pela resolução do CSNU de março de 1993 a participação americana compreendia tropa logística de 8 mil homens e uma "força de resposta rápida", com mil soldados. Surgia a Uno som 11, em que, por primeira vez na história, um destacamento militar dos Estados Unidos estaria sob o controle de oficial das Nações Unidas, posto que a responsabilidade operacional ficasse por conta de comandante americano.

Outra característica da nova Unosom estava na mudança de seu escopo que, de humanitário, passava ao de reconstrução do Estado somali. A par da grandiloqüência do objetivo, a mutação da Unosom 11 traria conseqüências mais incisivas. O contingente das Nações Unidas se lança

em uma "guerra" contra as tropas do general Aidid. Malgrado contassem com efetivos bastante mais reduzidos, as forças americanas se empenham na campanha contra o senhor feudal da região. Várias missões, a cargo da força tarefa dos *Rangers,* se sucedem. Não obstante, todas malograram na captura de quem se transfonnara no inimigo internacional número um.

A fragmentação na direção da operação, como ressalta Schraeder, se evidencia não só pela falta de coordenação entre a instância militar e a diplomática, senão pela carência de uma diretiva superior. Ao não discutir o mérito do aprisionamento do general Aidid, esta omissão dos responsáveis políticos deixaria o espaço aberto ao voluntarismo de seus comandantes de campo.

Examinado *a posteriori,* não surpreende o desastre de outubro de 1993. A conjunção de todos esses elementos – o zelo dos oficiais, que se traduzia na vã busca e na repetição dos ataques a supostos esconderijos de Aidid, o número relativamente reduzido de seus efetivos, o progressivo desaparecimento do fator surpresa, e, *last but not least,* o caráter aguerrido dos inimigos que fruíam de todas as vantagens dos que lutam no próprio terreno – parece levar inexoravelmente para o encontro marcado com a fatalidade. A 3 e 4 de outubro, sob o fogo da milícia de Aidid, pereceram 18 soldados americanos e 78 ficaram feridos. Também foi capturado um piloto de helicóptero. Com a mesma presteza que levara aos lares estadunidenses, no outono de 1992, as imagens de crianças somalis famélicas, a CNN transmitia as cenas de multidão a empurrar o oficial cativo e a arrastar, pelas ruas empoeiradas de Mogadishu, o cadáver de um *Ranger.*

O efeito na opinião pública foi imediato. Ainda presente a calorosa acolhida às tropas que em dezembro desembarcavam na praia, o homem comum americano se pergunta o que acontecera para causar tão radical mudança de atitude. Apossou-se a cólera da população que agora exige a retirada imediata dos compatriotas. Repetindo cenários precedentes, tanto

a mídia, quanto os congressistas se transformaram em porta-vozes do novo estado de espírito.

A administração Clinton reagiu sem tardança diante do fato consumado. Após três dias de reuniões em alto nível, o presidente dirigiu-se à nação a 7 de outubro. Na sua alocução notadamente desautorizou o compromisso de reconstruir o Estado somali, e marcou prazo para a retirada das tropas (31 de março de 1994). A fim de dar ao contingente a proteção necessária enquanto as Nações Unidas adaptavam o dispositivo à nova situação, Clinton autoriza o imediato envio de reforços militares, em homens e equipamento pesado, inclusive de um porta-aviões e de suas naves auxiliares.

Através da retirada gradual, Clinton escolhia opção intermediária entre a permanência na Somália e uma saída abrupta. Depois dos erros provocados pela desatenção dos meses anteriores, a solução foi bem aceita pela opinião – com a garantia da partida de seus soldados em condições dignas – e pela oposição republicana – a qual não podia acusar a administração de "abandonar" os somalis.

A crise de outubro reveste importância, outrossim, porque desmentiu a afirmação de Bush quanto à superação da síndrome do Vietnã. Parafraseando Mark Twain, o anúncio de sua morte havia sido manifesto exagero. Viva permanecia na psique americana, que continuava infensa a intervenções militares de longa duração e que acarretassem muitas baixas em seus soldados.80 Se na ojeriza ao engajamento externo, semelha questionável a relevância da duração – há exemplos, como na B6snia depois dos Acordos de Dayton, em que é aceita uma extensa permanência –, o fator determinante será o excesso de vítimas nacionais em conflitos onde interesses vitais americanos não estejam ameaçados.

Por outro lado, o desenlace do episódio Somália comprometeria irremediavelmente a Unosom II, que se transmutaria em uma espécie de

metáfora de operações a serem evitadas. O seu traumático malogro não afetaria apenas a opinião americana, mas também os cometimentos humanitários das Nações Unidas.

À brutal reversão das expectativas – da acolhida de dezembro de 1992 às hostilidades de outubro de 1993 – não pouco havia contribuído a indefinição dos objetivos da missão. A sua influência negativa se projetaria no futuro como perene advertência contra operações do gênero, feitas ao arrepio das populações locais.

Com o fecho da participação estadunidense na Unosom 11 o "multilateralismo afirmativo" sofre golpe mortal. A quase simultânea intervenção das Nações Unidas nos Balcãs – a Unprofor – se ressentiria das restrições impostas pelo fracasso da Unosom, a ponto de que o representante do secretário-geral e os contingentes de capacetes azuis não demonstrassem, em momentos cruciais, a necessária determinação no cumprimento da tarefa precípua de manutenção da paz.

Entre as conseqüências do desastre somali, quiçá a mais importante terá sido a nova conformação que imprinúu à política externa estadunidense, no capítulo concernente às operações multilaterais a cargo das Nações Unidas. Como assinala P. Schraeder81, a diretiva presidencial PDD-25, promulgada em maio de 1994, rejeitava na prática o envolvimento dos Estados Unidos em operações com o escopo de impor militarmente a paz às partes em conflito. A série de requisitos elencados pela PDD-25 representava, na verdade, *a contrario sensu*, as lições colhidas na experiência somali.

A inação da ONU diante do genocídio de 1994 em Ruanda pode ser considerada como um efeito mediato dessa escarmentada visão política. Alertado por seus representantes locais, o secretário-geral Boutros-Ghali solicitara ao Conselho de Segurança o pronto envio de destacamento de 5.500 homens, para impedir ou conter o morticínio da minoria étnica Tutsi

pela tribo dos Hutus, que então controlava o governo e o exército. Consoante Schraeder, "a administração Clinton, temerosa de ser arrastada para" outra Somália" não só bloqueou inicialmente o envio de tropas (...), mas também instruíu os seus porta-vozes que evitassem rotular o conflito étnico em curso como genocídio, (para não suscitar a compaixão do público americano e o conseqüente pedido de intervenção, como ocorrera no caso da Somália)"82 .

Conclusão similar é tirada por J. Mamou: "A experiência da operação *Restare Hape* [Unosom **II**] de 1992 na Somália, mal preparada e confusa nos objetivos, incitou a ONU a extremada prudência, chegando por vezes à paralisia, como no caso da Bósnia e de Ruanda".83

Dessarte, após demora que contrastava com a hedionda presteza das hordas assassinas, fundada na lógica das esferas de influência, a responsabilidade da empresa foi deixada à França. Infelizmente, a presença internacional se concretizaria demasiado tarde para lograr pôr um cobro na manifestação de indizível barbárie.

De acordo com relatório das Nações Unidas, publicado em dezembro de 1994, entre quinhentos mil e um milhão de pessoas foram trucidadas pelo simples fato de pertencerem à etnia Tutsi ou (em muito menor número) por se tratarem de Hutus havidos à conta de simpatizantes dos perseguidos Tutsi. Em situação extrema, em que a justificati va para a intervenção se afigurava quase absoluta, a timorata recusa de ajuda – e a cadeia de omissões – tanto no Ocidente, quanto no segundo escalão da instância supranacional pesaria deveras nas consciências nos anos subseqüentes. Choveriam então os *mea culpa*, inda que tácitos ou tortuosos, mas essa tardia reconversão *post-mortem* de nada valeria para as centenas de milhares de infelizes vítimas dos cavaleiros do preconceito, da violência, da ignomínia e da indiferença.

VIII – o desmembramento da Iugoslávia

A crise da Iugoslávia se agravou no começo da década de 90. Em 1991, a Croácia e a Eslovênia declararam a sua secessão da federação iugoslava em que, depois da morte de Tito em 1980, se acentuara a hegemonia da Sérvia, em detrimento das demais repúblicas. Belgrado intentou reverter a situação, desencadeando através do exército central, campanhas contra a Eslovênia e a Croácia. Pela posição geográfica e reduzida parcela de habitantes de origem sérvia, a guerra contra os eslovenos teve curta duração, terminando com a tácita aceitação de Belgrado da independência de Liubliana.

A Croácia, pela conformação de seu território e a substancial presença dentro de suas fronteiras de importante comunidade sérvia, constituíu um caso bastante diverso. Como Belgrado detinha o controle das forças armadas e, por conseguinte, do equipamento pesado, as primeiras semanas do conflito com Zagreb se saldaram por vitórias sérvias. O exército croata, sem meios de artilharia nem blindados em quantidade apropriada para enfrentar a ofensiva, teve de retirar-se da Krajina, ampla região que linda com a Sérvia e a Bósnia-Herzegovina. Os croatas também tiveram de recuar na área do Adriático, em que dominavam uma língua de terra -a Dalmácia – até os confins do Montenegro.

Em setembro de 1991, o Conselho de Segurança impôs embargo à aquisição de armamento a todas as nações existentes no antigo espaço geográfico da Iugoslávia. Foi encarregada a OTAN da implementação da medida, que, na prática, assegurava substancial vantagem à Sérvia, pelo seu controle do antigo exército federal. Impedidas de reforçarem as respectivas tropas com armamentos modemos, a Croácia e as demais repúblicas ficavam em situação de inferioridade estratégica em relação a Belgrado.

As Nações Unidas enviaram igualmente o ex-secretário de Estado Cyrus Vance para convencer os beligerantes a aceitar uma força de

manutenção da paz. A Unprofor começaria a operar em março de 1992. Entrementes, a Bósnia-Herzegovina proclamou sua independência. A despeito do reconhecimento dos novos países pelo Ocidente – no caso de Croácia e Eslovênia, a Alemanha se adiantara a eventual posição comum na União Européia – e de sua retórica de condenação dos excessos sérvios, o regime em Belgrado, sob a liderança de Slobodan Milosevic, não tardou em dar-se conta do espaço de que dispunha para recorrer a política de conquistas territoriais. Alcançados os seus fins na campanha contra Zagreb, com a expulsão da etnia croata da Krajina, a Iugoslávia 84 se voltou para a Bósnia. A separação desta região, em que viviam comunidades muçulmana, sérvia e croata, não foi aceita pelos nacionalistas sérvios. Milosevic deflagraria então guerra sem quartel por intermédio de seus prepostos na Bósnia, o líder civil Radovan Karadzic e o comandante Ratko Mladic.

A administração Bush, ao adotar uma posição omissa, teria incentivado Slobodan Milosevic e sua grei a enveredarem por uma linha sempre mais agressiva. Na opinião de observadores, a tomada de uma atitude mais enérgica do presidente e do Departamento de Estado poderia ter contido o ativismo sérvio e evitado, por conseguinte, muitas perdas humanas. A esse propósito, Anthony Lewis 85 considera que o momento decisivo terá sido o incidente em Vukovar, no conflito servo-croata de 1991. Nessa oportunidade, Washington não reagiu às atrocidades das tropas de Belgrado, que arrasaram a cidade e trucidaram, em um hospital, 260 croatas. Lewis qualifica a George Bush, James Baker e Lawrence Eagleburger de "apaziguadores, Neville Chamberlains de 1991". Richard Holbrooke, na sua árdua confirmação pelo Senado, como representante perante as Nações Unidas, reconheceu, aliás, que "se os Estados Unidos houvessem respondido cedo, com vigor suficiente e de maneira apropriada à crise, teríamos podido evitar três das quatro guerras provocadas pelos dirigentes de Belgrado".86

Apesar das críticas do candidato Bill Clinton na campanha presidencial de 1992, que acusava o presidente de não ser firme o bastante

com os sérvios, a desenvoltura dos sequazes de Milosevic, com os seus massacres, campos de concentração e a chamada "limpeza étnica", prosseguiria praticamente indisturbada pela tímida e mal-armada Unprofor.

Depois da assunção de Clinton, e à vista de suas declarações anteriores, as principais autoridades do Conselho de Segurança Nacional começaram a discutir a questão. Não obstante a expectativa de medidas de força, tendentes a sustar as repetidas violações e excessos dos sérvios, a administração democrata emitia sinais de irresolução, que, na prática, não diferiam do governo republicano. Dessarte, a comissão dos "principais" do NSC se apressou em desautorizar o plano Vànce-Owen, que dividira a Bósnia entre as três comunidades. O repúdio se fundamentava em que o plano privilegiava a agressão sérvia, em detrimento dos muçulmanos. No entanto, ao não fornecer alternativa, mantinha o impasse político que favorecia Belgrado.

Se as novas autoridades debatiam muitas opções, havia discordância básica quanto à natureza da ação a ser tomada. O general Colín PowelI, que presidia a Junta dos Chefes de Estado-Maior, o secretário da Defesa Les Aspin e o secretário de Estado Warren Christopher desaconselhavam a intervenção militar. Nesse contexto, Christopher apontava para o perigo de um outro "Vietnã". Por sua vez, o vice-presidente Al Gore, o assessor de Segurança Nacional Anthony Lake e a representante nas Nações Unidas, Madeleine Albright propunham o uso da força.

Havia, entretanto, consenso em que se excluía a ação unilateral. Convém ter presente que as discussões se desenvolviam sob a premissa do "multilateralismo afirmativo", que sucumbiria no final do ano, nas ruas de Mogadishu. Malgrado os vazamentos à imprensa, que supunha iminente alguma reação, nada acontecia. Acresce notar que a administração Clinton, ao examinar iniciativas desse gênero, seguia de perto as consultas de opinião, o que nem sempre contribui para cortar amarras. Nesse quadro,

o cerco de Srebrenica e o "efeito CNN" levaram a declaração presidencial mais taxativa. No mesmo mês de abril de 1993, foram recomendadas duas medidas: o levantamento do embargo de armas que penalizava os muçulmanos e a utilização da força aérea para punir a artilharia sérvia e as suas violações do cessar-fogo. Era a chamada opção *lift-and-stríke*, aprovada por Clinton a 10 de maio.

Dentro do formato do 'multilateralismo afirmativo', cumpria agora colher a aprovação dos aliados europeus. Nesse sentido, Warren Christopher viajou para o velho continente. Ao contrário de vezes anteriores, os Estados Unidos não tencionavam assumir posição de liderança. O escopo do secretário de Estado era o de consultar os membros do Conselho de Segurança, observando postura de "máxima flexibilidade". Com tais instruções, a par da perplexidade das chancelarias, não surpreende decerto que a proposta americana haja sido vista com desfavor. Além de Moscou, cuja negativa era presumível, sendo russos e sérvios povos eslavos, a missão Christopher desvelaria outra característica ancilar da guerra na Bósnia. A presença dos contingentes de capacetes azuis *(v.g.*, britânicos, franceses, holandeses) no terreno de operações tendia a transformá-los em potenciais aliados objetivos dos sérvios, eis que seu número reduzido e sobretudo a própria limitação a armamentos leves os submetiam ao risco de se tomarem reféns das tropas de Ratko Mladic. Foi atendendo a essa contingência que Londres e Paris recusaram a proposição do levantamento do embargo e, em especial, dos bombardeios aéreos.

Em um cenário fluido, a opção *lift-and-strike* será deixada em suspenso pela administração. Fracassando o plano Vance-Owen, rejeitado em *referendum* pela comunidade sérvia, Clinton aceitou com certa relutância o plano europeu de estabelecer "zonas seguras" *(safe havens),* em essência enc1aves resultantes do conflito, onde se concentravam populações muçulmanas.

Se a situação na Somália – e a visível falta de direção superior que caracterizava a Unoson – repercutia desfavoravelmente no tratamento da questão bosniana, as críticas se dirigiam menos ao conteúdo da política do que ao estilo presidencial de formular tal política.87 Sublinhava-se a indecisão de Clinton. Quando Sarajevo foi cercada pelos sérvios em julho, a reação governamental seguiu o mesmo padrão. De início, posição aparentemente enérgica. Em seguida, as consultas com os europeus; e, por fim, o recuo, diante da reticência de aliados e das Nações Unidas e da falta de vontade política de tomar atitude unilateral.

Se a barbárie dos agressores sérvios revoltava a opinião pública americana e ecoava no Congresso, tal não se traduzia em disposição suficientemente enfática por uma intervenção dos Estados Unidos. Moderava o ardor humanitário do povo estadunidense a consciência de que, se os europeus não se decidiam a fazê-Io, não caberia a Washington tomar sozinho a iniciativa. No entanto, incomodavam ao sentido moral do americano comum os sofrimentos impostos à comunidade muçulmana, e sobretudo a inoperância dos contingentes onusianos, impotentes diante das repetidas transgressões das hostes de KaradzÍc e Mladic. lncontomável pela cobertura televisiva, a irritação persistia, mas ainda não a ponto de induzir o presidente a aventura bélica que poderia custar-lhe o segundo mandato.

A derrocada da política do "multilateralismo afirmativo", causada pelo desastre militar em Mogadishu, aumentaria, a princípio, as preocupações do Pentágono e dos meios congressuais quanto à oportunidade de intervir na Bósnia. Outra conseqüência foi a acrescida' desconfiança na qualidade do julgamento das instâncias de comando das Nações Unidas. Assim, ao arrefecerem as sequelas da Somália, e continuar impune a desfaçatez dos prepostos de Milosevic, a tendência da administração Clinton seria para postura menos condescendente, tanto com as reticências européias, quanto com os temores onusianos.

A primeira manifestação desse relativo endurecimento ocorre já em março de 1994. A OTAN intervém para implementar a zona de proibição de sobrevôo, até então letra morta. Como a resolução do CSNU lhe dava autorização em aberto, a Organização não notificou as autoridades das Nações Unidas, o que não foi por elas bem recebido. Ao invés, nos Estados Unidos, a operação desperta apoio entusiasta. Depois de longo período de inação, que em parte se devia à própria visão americana de profunda ambivalência quanto a ações terrestres no estrangeiro, o formato da intervenção – minimizando os riscos e sem engajar tropa – atendia ao desejo da opinião de "dar uma lição nos sérvios".

No correr de 1994, o relacionamento entre as Nações Unidas e a OTAN se deteriorou, em função da divergência não só sobre as reações no que tange às violações, senão acerca da intensidade dos bombardeios. Ao contrário dos representantes onusianos, que muita vez preferiam fazer vista grossa no que respeita às transgressões sérvias, o novo secretário de Defesa, William Perry, e a OTAN favoreciam punição severa, de forma a conscientizar o infrator dos riscos em que incorria ao infringir as injunções supranacionais.

Em fins de 1994, as forças muçulmanas e croatas se uniram contra os sérvios, estabelecendo federação dentro da Bósnia-Herzegovina. Por sua vez, Belgrado anunciou embargo de armas no que concerne às tropas de Ratko Mladic. Através desta medida, Slobodan Milosevic contava obter o levantamento das sanções econômicas impostas a seu país pelas Nações Unidas. Por sua vez, os Estados Unidos se decidiram a não mais implementar o embargo de armas contra a Croácia e Bósnia.

Em retaliação, os sérvios aprisionaram centenas de capacetes azuis. O escopo era o de mantê-los como reféns, para desencorajar os ataques aéreos. Sem mais preocupar-se com atenções residuais aos contingentes onusianos, o comando sérvio proibiu escoltas militares a comboios humanitários, o que impossibilitava o abastecimento a Sarajevo

e a outros centros. A humilhação infligida às forças das Nações Unidas -que perdiam a razão precípua de sua presença no terreno – não se detinha, porém, em tais aspectos. Em julho de 1995, as "zonas seguras" de Srebrenica e Zepa foram tomadas pelos sérvios. A desmoralização dos soldados encarregados de "manter a paz" chegava ao seu nadir. A passividade do contingente em Srebrenica que se supunha encarregado da proteção do ajuntamento de muçulmanos, lá refugiados em desespero de causa e em abomináveis condições sanitárias, escreveu uma página que a sua nação de origem há de preferir esquecer. O que aconteceu na "zona segura" de Srebrenica – porque das hecatombes a fortuna costuma deixar testemunhas – nas palavras do poeta, se tem horror de referir.

A sociedade civilizada deparava, consternada, as violências cometidas, em crasso menoscabo das Convenções de Genebra. O embaraço crescia, pela óbvia insuficiência das incursões aéreas, cuja periodicidade e sobremodo amplitude se viam limitadas, pelo caráter vulnerável da Unprofor, cuja existência, em certos momentos, mais parecia aproveitar ao agressor do que à vitima.

O continuado desrespeito às leis da guerra, o evidente acúmulo de infrações por um dos beligerantes, indispunha a opinião americana, a que o "efeito CNN" não permitia fruir das benesses da ignorância. Tal massa crítica a acercar-se, por imperceptíveis incrementos, do ponto de detonação, se difunde a convicção de que algo precisa ser feito.

O presidente CHnton designara como secretário de Estado assistente para a Europa a Richard Holbrooke. O provimento de posto de terceiro escalão mal ocultava propósito que ia muito além de contingências hierárquicas usuais. A despeito do largo âmbito geográfico da competência do cargo, a missão de Holbrooke, na verdade, se concentra em criar condições para (a) a imposição da paz naquela conflagrada região dos Bá1cãs e (b) a expansão da OTAN.88

Em meio à situação de aparente descalabro, com a sucessão de fatos penosos – como o tiro de morteiro que alveja o mercado de Sarajevo, com um saldo de 37 civis abatidos – e o acabrunhante fracasso da Unprofor, Holbrooke vai bater à porta do fautor de tantas desgraças. Se a personificação dos processos históricos contribui para simplificação de suas características – e, portanto, para uma sua eventual deformação –, afigura-se difícil desconhecer da responsabilidade de Slobodan Milosevic na exacerbação das causas do conflito no espaço ocupado pela antiga Iugoslávia.

Conforme à sua personalidade, não falta audácia ao secretário de Estado assistente para enveredar por caminho já trilhado por muitos. Cyrus Vance, David Owen e tantos outros de menor nomeada haviam adentrado o gabinete de Milosevic, ouvido incrédulos as suas profissões de inocência, e colhido, aqui e ali, alguma promessa que o tempo cuidaria de desmentir.

Holbrooke, no entanto, não só sabia com quem estava tratando, senão tinha bastante presente o que induziria o líder sérvio a um acordo satisfatório que pudesse ser implementado. Para Milosevic, a negociação diplomática somente possuía significado, se se apresentasse na companhia de força que, pela sua preponderância e efetiva capacidade de destruição, tomasse para ele assaz onerosa a alternativa da agressão.

As primeiras reuniões entre os dois contendores não foram conclusivas, porque Holbrooke não podia calçar as próprias ameaças em demonstrações concretas no terreno. Na sua particular versão da *Realpolitik*, que talvez enrubescesse alguns dos partidários desse enfoque, a diplomacia para Milosevic é uma criatura do fusil, cuja função precípua estaria em dissimular o móbil dos entendimentos, *V.g.* a *vis* predominante.

No segundo semestre de 1995, iriam afinal mudar de direção os ventos da guerra. Entre agosto e outubro, a sorte dos combates mudaria

de campo. Dessarte, a ofensiva croata desalojaria os sérvios da antojada Krajina, recuperando, de resto, os territórios abandonados em 199 I, com a precípua exceção da Eslavônia Oriental. Por sua vez, os muçulmanos, melhor aguerridos e armados, golpeiam no instante de desbarato nas fileiras inimigas. Se os seus ganhos no terreno não se comparam aos dos croatas, logram reaver espaços de que tinham sido expulsos, na sistemática da limpeza étnica. Agora, outros refugiados percorrem as estradas da Bósnia, na ronda cruel das guerras. Multidões sérvias, escorraçadas de suas casas, acorrem aos confins do que resta da Iugoslávia.

Em setembro, enquanto as tropas de Milosevic e as hostes de seus prepostos, ou batem em retirada, ou arrostam a iniciativa alheia, a OTAN se empenha em campanha aérea, que não mais se circunscreve às peias anteriores. Depósitos, pontes, e baterias de mísseis e artilharia de defesa contra-aérea são atingidos.

A diplomacia de Holbrooke dispõe, por fim, dos elementos para empurrar o presidente da Sérvia, os muçulmanos de Alija Izetbegovic, e os croatas de Franco Tudjman para a mesa de negociações. Milosevic, apropriadamente, representa também os interesses da chamada "Republika Srpska", a que encabeça Radovan Karadzic. Os Acordos de Dayton, de novembro de 1995, implementados em dezembro, através de cessar-fogo, contemplam uma Bósnia unificada, governada por presidência trina. Os ressentimentos das comunidades respectivas tomariam inviável o ajuste, se inexistisse força superior que os constrangesse a conviver sob um mesmo Estado. Nesse sentido, Dayton dispôs acerca do engajamento de tropa da OTAN, sob comando estadunidense, e com parâmetros opostos aos da operação na Somália. A nova força multinacional IFOR se comporia de aproximadamente 60 mil homens, que se pautariam pelas regras da OTAN (atirar primeiro, se necessário) e com prazo de um ano para a retirada. O contingente dos Estados Unidos obedeceria tão só às ordens de comandante americano. Por outro lado, as Nações Unidas não interfeririam com a missão da IFOR, cujos objetivos incluíam a separação

das facções armadas, a proteção das populações civis e a distribuição de assistência econômica às comunidades afetadas pelo conflito.

A Câmara de Representantes, de maioria republicana, intentou sustar o processo. No entanto, os liderados de Newt Gingrich viram a sua posição enfraqueci da pela concordância do Pentágono com o formato da IFOR, que atendia praticamente a todos os requisitos colocados pela chefia militar estadunidense8~, que consubstanciava a supramencionada PDD-25. A opinião pública igualmente favorecia a empresa, desde que os riscos de baixa fossem bastante limitados.

Para tanto, o modelo precedente do "multilateralismo afirmativo" foi descartado em favor de um outro que, se não dispensava o aporte de contingentes estrangeiros, se caracteriza por estrutura similar às técnicas de ocupação empregadas pelos Estados Unidos logo após a II Guerra Mundial. Nesses termos, se afasta qualquer participação das Nações Unidas. A liderança americana, tanto na conformação da intervenção, quanto no comando no terreno, implicava na aceitação de encargos mais elevados. Superava-se, assim, a "fase consensual" que assinalara o "multilateralismo afirmativo" e se passa a cenário diverso, que melhor , refletia o *status* hegemônico da superpotência. O eventual engajamento de forças em missões humanitárias se realizaria sob condições que maximizassem a segurança dessas tropas, e, por conseguinte, se ativessem à regra não-escrita do povo americano de reduzir as perdas dos "seus soldados" a um mínimo.

Como se depreende das observações de J. Sterling-Folker, o maior envolvimento de Clinton com as operações militares corresponde a uma certa evolução no enfoque geral do presidente. Aumentada a parcela da atenção presidencial aos temas de política exterior, foi igualmente superado, ou talvez redimensionado, o desconforto inicial com o emprego da força armada. As razões pessoais que explicam tal postura anterior são conhecidas.

O exercício do cargo terá contribuído para visão diferenciada no que tange ao eventual emprego desse recurso. Acresce notar que, em função das crises externas, o senso de prioridade aos assuntos domésticos, sem dúvida uma constante na atual administração, será matizado em determinadas circunstâncias. Com efeito, para um país na posição internacional dos Estados Unidos, a vertente exterior, inclusive na feição militar, reveste óbvia importância. Dessarte, está no interesse político do presidente controlar de perto o possível recurso à força em operações no estrangeiro, seja nas chamadas intervenções humanitárias, seja naquelas fundadas em considerações de segurança nacional. Dada a potencialidade dessas intervenções de destruir uma presidência – *vide* Lyndon Johnson e o Vietnã –, as implicações em matéria de política interna tendem a ser paradoxalmente prevalentes também nesse capítulo. Em tal contexto, nunca é demais relembrar a máxima de Clemenceau. Se a guerra se afigura atividade demasiado importante para ser deixada aos generais, a baixa prioridade na atenção a problema suscetível de tantos reflexos junto a opinião pública pode acarretar danos, reparáveis ou não, à imagem presidencial.

A esse respeito, e fundado no exemplo da operação na Somália -em que Clinton lograra reverter o cenário, através da reassunção do controle político – a atuação da IFOR tem sido vista pelo povo americano como um êxito. Neste quadro, o presidente vem prorrogando a missão do contingente estadunidense muito além do prazo inicialmente previsto em 1995, sem que tais extensões provoquem reação negativa na opinião, salvo alguma manifestação contrária entre congressistas republicanos.

Mantido o engajamento na IFOR fora das páginas da mídia, inexiste por ora qualquer empecilho para que esta presença militar na Bósnia seja encarad~ pelo público como rotineira. Verifica-se, portanto, que, para o homem comum, a regra básica, no que tange a intervenções no exterior, não é a duração do serviço, mas o número restrito de baixas. Enquanto este critério for obedecido, semelha lícito presumir que o

presidente Clinton poderá continuar a prorrogar a missão na IFOR, como o tem feito até agora.

IX – relações com a *América Latina:* 1989 -1999

Ao apagar das luzes do ano de 1989, o presidente George Bush ordenou a invasão do Panamá. Desde algum tempo se havia como certa a intervenção americana, motivada por alegações de envolvimento com o tráfico de drogas da parte do chefe de Estado panamenho, general Manuel Antonio Noriega. Depois de um período em que este militar estivera entre os informantes dos serviços estadunidenses, o relacionamento se deteriorara, diante da suspeita de Washington de que Noriega constituísse elo importante para os cartéis colombianos.

Na verdade, a operação – que não foi incruenta – tinha por objetivo precípuo a busca e apreensão de Manuel Noriega. Pensando asilar-se na Nunciatura, o presidente panamenho conseguiu que o núncio, monsenhor José Sebastián Laboa, acedesse em recebê-Ia. No entanto, a ambigüidade que, desde a sua gestação, cercara essa reedição das antigas intervenções no Caribe e na América Central, também se insinuaria na relativamente curta demora de Noriega no que desejara fosse santuário vaticano.

Submetido ao acosso ininterrupto dos meios sonoros das tropas que circundavam a residência, e não sentindo no representante diplomático o ânimo de garantir-lhe o direito ao asilo, Noriega preferiu entregar-se a 3 de janeiro de 1990 aos soldados americanos. Consoante divulgado pela mídia, lhe foi reservado tratamento dispensado a delinqüentes comuns, sendo prontamente identificado por agentes da DEA e expedido para a base Homestead, da Força Aérea, no estado da Plórida.

Conquanto o general Noriega, por seu comportamento anterior e pela manipulação do processo eleitoral, não estivesse exatamente nas boas graças dos dirigentes latino-americanos, entre tal avaliação e a

aprovação do ato de força, mediava larga distância. Tampouco contribuíu para reforçar a imagem do governo subseqüente, confiado a Guillermo Endara – o candidato espoliado pelas eleições fraudadas por Noriega – a circunstância de haver sido empossado em quartel americano.

A operação no Panamá – cuja repercussão na opinião americana não se compara, por exemplo, com a da invasão da minúscula Grenada -chega mesmo a ser assemelhada à virtual iniciativa de relações públicas. Segundo L. Schoultz,90 não se poderia descartar a possibilidade da intervenção militar como tentativa de apagar a pecha do *'wimp Jactar'*, isto é, a alegada docilidade de Bush em relação a Reagan durante os oito anos de sua vice-presidência.

Não se coaduna a nova atmosfera nas relações internacionais, de que a queda do muro de Berlim é o acontecimento símbolo, com a operação de índole policial que levou à derrocada do regime militar-populista de Noriega. Dessarte, o relacionamento dos Estados Unidos com a América Latina entrava nessa fase – que tão altas expectativas suscitava para o hemisfério norte – não exatamente sob os mais propícios augúrios. As normas da política da boa vizinhança pareciam pertencer ao passado, atingidas por intervenções larvares na Guatemala e Nicarágua, a aventura da Praia dos Porcos, o episódio da FIP e a operação em Grenada.

Aludindo à enorme disparidade entre a superpotência e as repúblicas latino-americanas, L. Schoultz arrisca como explicação inicial da natureza de tais relações o aforisma de Tucídides "as grandes nações fazem o que querem, enquanto as pequenas acatam o que devem". Para o autor, tão grande se afigura esta diferença de poder que os EUA "salvo um cataclismo, é infinitamente mais poderoso do que qualquer nação latino-americana pode vir a aspirar a ser ".91

Abstraída a dúbia incursão na futurologia – que se ressente da contingência epistemológica de projetar no amanhã o hoje mais ou menos

modificado –, Schoultz refere um eloqüente indicador da atual assimetria nas centenas de milhões de dólares despendidos por Washington para alterar o comportamento de seus vizinhos do Sul. Os exemplos são múltiplos, e vão desde programas da AIO, com a introdução de reformas de processo penal, do Fundo Nacional para a Democracia, com assistência para a realização de eleições livres e isentas, até a avaliação anual dos esforços dos países no combate ao tráfico de drogas, com a ameaça de "decertificação" para os reputados não-cooperantes, além da presença em muitos Estados de contingentes das forças armadas americanas e de representações da DEA e do FBI. Como assinala a fonte, não se tem conhecimento de nenhuma contrapartida latino-americana, com vistas a estender cooperação em setores onde o desempenho estadunidense não excluiria a necessidade de correções de curso. Mais adiante se voltará a esse formato das relações hemisféricas, não isento de aspecto patronizante, que é corolário de seu desequilíbrio estrutural.

Como assinalei ao final do Capítulo VI, Primeira Parte, a administração Bush redimensionou o tratamento dispensado à América Central e, em particular, à Nicarágua. Em contraste com a prioridade atribuída por Reagan, considerada excessiva, sobretudo em face dos percalços sofridos pelo governo anterior com a política de sustentação dos "contras", Bush e seu secretário de Estado Baker optaram por um perfil mais baixo. Para tanto, tiveram a fortuna de contar com iniciativa autônoma, de resto nem sempre de seu agrado, do presidente Vinicio Cerezo, da Guatemala. Através do chamado processo de Esquipulas, por ele encetado, os chefes de Estado centro-americanos criaram condições para a democratização da Nicarágua.

Nesse quadro, o comandante Daniel Ortega por fim concordou em convocar eleições, que foram supervisionadas pela OEA. Dessarte, sem envolvimento direto, George Bush conseguiu o que Ronald Reagan não alcançara, a despeito da prolongada campanha contra a junta sandinista. Pela vontade popular, Violeta Barrios de Chamorro resultou eleita com

55% dos votos. A transição de poder, malgrado as resistências dos partidários de Ortega, se realizou sem dificuldades de monta, não obstante a circunstância de que a Frente Sandinista de Liberação Nacional (FSLN) dominasse o exército e a polícia.

Em El Salvador, o governo estadunidense apoiou os esforços do presidente Alfredo Cristiani nas negociações de paz com a Frente Farabundo Martí de Liberação Nacional (FMLN). Conquanto os massacres dos anos oitenta houvessem diminuído, persistíam os assassinatos imputados às forças armadas, como a chacina de seis jesuítas e duas outras pessoas, em novembro de 1989.

Depois de ofensiva da FMLN, em setembro de 1990, que visava a reforçar sua posição nas tratativas, as conversações afinal levaram à assinatura na Cidade do México, um ano mais tarde, de acordo entre o governo salvadorenho e os representantes das cinco correntes da FMLN. Estabeleceram-se condições para o cessar-fogo, o ingresso de insurgentes em polícia sob controle civil, e o direito dos guerrilheiros de permanecer nas terras por eles ocupadas. O documento formal que encerra os 12 anos de guerra civil é firmado, a 16 de janeiro de 1992, pelo presidente Cristiani e a representação do FMLN.

O primeiro governo democraticamente eleito do Haiti, do presidente Jean-Bertrand Aristide, é derrubado, a 30 de setembro de 1991, por golpe militar encabeçado pelo general Raoul Cedras. Aristide permanecera cerca de sete meses no poder e as suas tentativas de reforma haviam exacerbado a oposição da classe dominante, inclusive da própria Igreja Católica. Embora tivesse autorizado aumento de 55% na ajuda ao Haiti, para o ano fiscal de 1991, a administração Bush mantinha atitude de reserva quanto ao líder haitiano, decerto influenciada pela avaliação bastante negativa da CIA a seu respeito.

Aristide transcorreria a maior parte do seu exílio em Washington. O seu *status* de presidente constitucional continuou a ser reconhecido pelos demais governos do hemisfério, inclusive os Estados Unidos. Ajunta militar, e os seus prepostos, foram marginalizados no âmbito internacional. Desde novembro de 1991, o presidente Bush instituíu embargo no intercâmbio com o Haiti.

Entretanto, tais medidas, que formalmente tinham por escopo a restauração do governo democrático, não pareciam afetar de modo substancial o poder da junta. Os novos detentores do mando que, na verdade, eram um avatar da velha oligarquia, desencadearam perseguição aos correligionários de Aristide. Dada a extensão do terror, milhares de haitianos se fizeram vela para os Estados Unidos. Ao invés da acolhida em geral proporcionada aos cubanos em condições similares, Bush determinou à guarda costeira que mandasse os fugitivos de volta ao lugar de origem.

A orientação do governo republicano despertou protestos nas organizações de direitos humanos. A tais protestos se associou o candidato Bill Clinton, que prometeu, se eleito presidente, dar asilo aos refugiados haitianos. Uma vez empossado, todavia, Clinton mudaria de opinião, tampouco admitindo a entrada nos Estados Unidos do fluxo migratório provocado pela junta.

Ao contrário do antecessor, que não primara pelo ativismo nesse particular, o novel ocupante da Casa Branca, a par de denunciar os líderes militares e de ampliar o embargo econômico, agora sancionado pelas Nações Unidas, articulou entendimento com a liderança de fato que possibilitaria a retomada do poder por Aristide, em troca da anistia a Cedras e aos demais militares implicados no golpe. Ocorreria então o episódio do navio "Harlan County", que marcou um dos momentos menos felizes dos primeiros meses da atuação diplomática da administração Clinton. Antes de desembarcarem, os 270 agentes de paz americanos e canadenses -que

deviam supervisionar a transição para o governo civil- foram saudados por grupos de marginais que brandiam armas e deram alguns pontapés em camionetes estacionadas no cais. Tal manifestação bastou para induzir o "Harlan County" a fazer constrangedora meia-volta. Nada refletiria melhor a irresolução do governo americano. As indecisões de Clinton seriam acoimadas por liberais e conservadores, aqueles insatisfeitos com a inércia que poderia conduzir a intervenção militar por falta de melhor solução, estes descontentes com o ignominioso recuo perante um bando de delinqüentes. Também no Congresso o comportamento presidencial seria criticado, em especial a denegação de asilo, considerada pelo grupo afro-americano de representantes como eivada de um certo racismo.

No outono de 1994, o presidente americano mudaria de atitude. À vista das tergiversações da junta, e da aparente impossibilidade de acordo por via diplomática, Bill Clinton se capacita que a crise só poderia ser resolvida através de ação de força. Nesse instante, ao lançar ultimato contra o regime de Cedras, as admoestações pela anterior carência de resolução se metamorfosearam em reprovações de comportamento belicista.

Malgrado a maioria na opinião pública e nas duas câmaras, infensa à operação militar, o presidente evidenciaria determinação muito diversa dos ires-e-vires dos primórdios do mandato. Não deixaria, contudo, de aditar à intervenção, ora já deslanchada, ousada manobra tendente a-ensejar um desfecho incruento. Com o ultimato prestes a vencer, enviou a Port-au-Prince missão presidida por Jimmy Carter, e integrada pelo general Colin Powell e pelo senador Sam Nunn. O objetivo era o de convencer Cedras a uma retirada pacífica, com as vantagens do asilo e da impunidade. Não escapou aos jornalistas credenciados junto à Casa Branca, o risco a que se submetiam os membros da delegação.

Colocado diante de poder superior, o homem forte do Haiti atenderia às ponderações de Carter e se daria pressa em sair do proscênio.

Apesar dos protestos e das pesquisas negativas, o sucesso da operação funcionaria como a resposta mais eficaz, silenciando na prática a controvérsia. Aristide – que concordara em não reivindicar os três anos de mandato efetivo de que fora privado – reassumiu o poder. Com o apoio dos 20 mil homens da tropa estadunidense, Aristide suprimiu o exército. Dada a necessidade, a presença militar americana foi prorrogada, até que em 1996 as Nações Unidas enviaram contingente de 6 mil homens. Sucedido por René Préval, Aristide retém considerável liderança no Haiti.

No que tange a Cuba, a visão americana continuou a ser precipuamente uma função da posição da minoria cubana residente na Flórida, da ala conservadora dos republicanos e de segmentos dos democratas. O embargo econômico aplicado pelos Estados Unidos contra Cuba desde 1961 é o mais longo da história. Está no seu trigéssimo oitavo ano e não há indicações de que venha a ser derrogado ou minorado em seus efeitos. Como assinala N. Chomsky, se distingue dos demais por incluir alimentos e medicamentos. Por outro lado, com o chamado "período especial" – a prolongada crise ainda não de todo superada causada pela retirada dos subsídios soviéticos – o embargo se tornaria mais severo, através da Lei para a Democracia Cubana de 1992 (Lei Torricelli) e da Lei Helms- Burton, de 1996. A primeira reduziu em 90% as vendas e doações legais de produtos alimentares e medicinais; a segunda, com efeitos extraterritoriais, sanciona firmas estrangeiras com interesses empresariais em Cuba, se envolverem bens de nacionais americanos, desapropriados pelo regime castrista.

O embargo e a legislação agravante têm sido condenados pelas Nações Unidas, e pela OEA, como violações do direito intemacionaI.92 Em geral, os governos estadunidenses, quer democratas, quer republicanos, ignoram tais reações internacionais. Contudo, a administração Clinton tem impedido, por meio de suspensões facultadas pela Lei Helms-Burton que cidadãos americanos entrem em juízo contra firmas estrangeiras no contexto daquela legislação, assim como, o que é mais

importante, se implementa, a partir de janeiro de 1999, uma certa flexibilização das restrições sobre ajuda humanitária, intercâmbio cultural e científico, viagens e ordens de pagamento remetidas por americanos a cubanos.

A par disso, semelha forçoso reconhecer que o .-egime de Fidel Castro se recusa a realizar aberturas significativas em termos de democratização ou direitos humanos. A repressão continua e, em certos aspectos se acentua, abrangendo os delitos de opinião e o direito de reunião. Sobrepaira à sociedade civil atmosfera de desalento e temor, onde pululam os delatores, as sevícias e o arbítrio do Estado policialesco. Esse clima, descrito por antigo simpatizante, ensombrecido por concessões a aspectos menos lisongeiros do turismo, configura no seu entender "uma terceira morte do Che" 93 .

A administração Clinton ajudou o México em 1994, por ocasião da grave crise financeira que se abateu sobre aquele país. Teve, igualmente, posição de liderança no quadro do auxílio acautelatório prestado ao Brasil pelo **FMI,** ao ensejo da crise cambial do início do corrente ano.

Dadas as suas atuais características políticas, a América Latina não desfruta de alta prioridade na atenção da Casa Branca e do Departamento de Estado. Excetuada Cuba, a democratização do continente seria completa. Conquanto certos países apresentem ainda aspectos que tendam a relativizar a significação do conceito, as eventuais discrepâncias – salvo em crises, como no "autogolpe" de abril de 1992 do presidente Alberto Fujimori – são consignadas ao silêncio. O "autoritarismo democrático" constitui, em nosso continente, um fenômento cujo potencial infelizmente não deve ser subestimado.

O ex-ditador Augusto Pinochet foi detido pelo Reino Unido, a instâncias de juiz espanhol, para ser processado por sua responsabilidade em matéria de direitos humanos. A ação judicial – que deve estender-se

por muito tempo – foi saudada com entusiasmo pelos organismos humanitários, mas com certa inquietude pela mídia americana, em face das insondáveis perspectivas de ações futuras no campo do direito internacional.

O interesse estadunidense na América do Sul se concentra nas tentativas de combate à produção de droga e de repressão do tráfico. Além da substituição de plantios na área andina, a DEA e organismos auxiliares prestam assistência na luta contra o narcotráfico a determinados países, máxime a Colômbia.

O presidente Andrés Pastrana enfrenta sério desafio, diante do controle pela guerrilha de 40% da zona rural. Os seus intentos de negociação com as FARC por ora não prosperaram. Atendidas as ligações do tráfico com a guerrilha, e a apreensão diante da alegada incapacidade governamental de controlar a situação, a administração Clinton vem-se ocupando da questão de forma não rotineira. Nesse contexto, surgiu a hipótese de intervenção, conjunta ou unilateral americana, que foi desmentida oficialmente. Causam, de resto, preocupação a crescente militarização do processo de combate ao tráfico, assim como as derivadas possibilidades de eventual instrumentalização.

As relações Estados Unidos-Argentina apontam para progressivo estreitamento, que é perseguido, com diligente afinco, pelo presidente Menem. Tal disposição tem sido bem acolhida por Washington e, em recompensa, Buenos Aires foi elevada ao *status* de aliada não-pertencente à OTAN *(non-Nato ally).* Não satisfeito, Menem, em fim de mandato, gestionou sem sucesso a admissão na categoria de membro associado da OTAN, o que, além de absurdo geográfico, representaria um desenvolvimento inquietante na região do Atlântico Sul. No mesmo quadro de entrosamento quiçá excessivo, se insere a sua proposta de dolarização da economia platina.

Por fim, o relacionamento brasilo-americano atravessa no aspecto político um momento favorável. Os dois chefes de Estado têm relações de amizade pessoal e já trocaram visitas oficiais. Para a elite dirigente e a opinião pública estadunidense, o Brasil se insere nesse relativo desconhecimento reservado pela sociedade daquele país à realidade latino-americana. Esta visão um tanto nebulosa dos Estados ao sul do Rio Grande se acha na raiz de muitas das incompreensões e preconceitos que perduram, envoltos em vestimentas da época, desde os primórdios deste encontro de enfoques diversos.

Na conclusão de seu livro 94, L. Schoultz implicitamente desaconselha o *approach* assistencialista da superpotência. O futuro destas relações não será promissor se os EUA persistirem a basear-se na premissa de que os latino-americanos veriam com bons olhos a ajuda americana para refazer as suas sociedades.

X – a questão médio-oriental

A questão palestina, se mantida desperta pelas ações da OLP, permaneceu dormente por muito nos territórios ocupados por Israel na guerra dos seis dias. Tal situação iria sofrer radical mudança com a eclosão da *lntifada*, em dezembro de 1987. Apesar da severa repressão do exército israelense, a rebelião dos jovens prosseguiu. Os métodos empregados pelas forças ocupantes – a tortura admitida judicialmente, a destruição de 2.000 casas de famílias suspeitas de implicância na insurreição, 2 mil vítimas e 138 mil detenções 95 – não lograram sufocar o levante. Tampouco o conseguiu a chamada Conferência de Madrid, organizada pela administração Bush, por intermédio do secretário de Estado J ames Baker. Inaugurada a 30 de outubro de 1991, reuniu Israel, J ordânia, Síria, e Egito, sob o patrocínio dos Estados Unidos e da moribunda URSS. Acatando exigências do primeiro-ministro Yitzhak Shamir, a representação palestina faria parte da delegação jordaniana, e não poderia incluir membros da OLP, exilados ou residentes de Jerusalém oriental. A disposição política

de debater e de buscar caminhos para desbloquear o diferendo médio-oriental levou Yasser Arafat a cumprir formalmente com os requisitos impostos, evitando assim dar ao dirigente do Likud o desejado pretexto de não comparecer.

No entanto, o formato dos encontros e a rigidez da delegação israelense não proporcionou um avanço compatível com as expectativas. Sem embargo das pueris exclusões exigidas por Israel, o processo encetado pela Conferência de Madrid já significava certa progressão, pelo simples fato de reunir na mesma mesa partes antes afastadas.

Os Acordos de Oslo, negociados secretamente por representantes do governo trabalhista de Itzhak Rabin e da OLP, surpreenderam o mundo, e culminariam no famoso aperto de mãos, do exultante Arafat e do relutante Yitzhak Rabin, sob os auspícios do presidente Bill Clinton, no gramado da Casa Branca, a 13 de setembro de 1993. Se os Estados Unidos não participaram dos encontros, nem teriam acionado o processo, as discussões, sob a orientação de Shimon Peres e do próprio Arafat, obtiveram a difidente aprovação de Rabin.

Dada a ascendência americana, o cenário dos jardins da Casa Branca pareceria aquele apropriado para emoldurar o evento. Saudado com grande entusiasmo pela opinião estadunidense e mundial, e confundido com a asserção da paz definitiva, os Acordos de Oslo significavam, na verdade, o início de processo incremental. As principais concessões seriam dadas pela parte mais fraca, com o reconhecimento96 pela OLP de Israel e sua renúncia ao terrorismo, mas sobretudo, como indica E. Said97 , pela concordância em relegar para o estágio final das negociação a resolução de causas palestinas básicas como autodeterminação, Jerusalém e sorte dos refugiados.

A Autoridade Palestina disporia a princípio apenas da Faixa de Gaza e da cidade de Jericó, na antiga Cisjordânia. O processo deveria

evoluir através de uma série de entendimentos graduais – em que a cessão de terras era sobretudo condicionada a avanços para a segurança de Israel.

O processo médio-oriental levou, em 1994, ao tratado de paz entre Israel e a Jordânia. O diferendo com a Síria que envolvia a restituição das alturas de Golã, se foi objeto de contatos, não registrou progressos decisivos. Quanto ao Líbano, em face de seus laços com Damasco, o eventual acordo somente seria pensável em contexto amplo, com o implícito assentimento do presidente sírio Hafez el-Assad.

O assassínio de Rabin, por um fanático da ultradireita israelense, em novembro de 1995, e as eleições de 1996, vencidas pelo candidato do Likud, Binyarnin Netanyahu, infligiram golpe quase mortal no processo de paz, que não progredira conforme previsto. Os três anos de Netanyahu se caracterizam por política agressiva em matéria de assentamentos ilegais, de provocações, como a abertura em setembro de 1996 de túnel turístico-arqueológico no centro de Jerusalém, próximo ao complexo religioso muçulmano de Haram al-Sharif, e de sistemática recusa de ulteriores avanços. Excluído o ajuste de Hebron, em que Israel cede a mor parte da cidade, restando um enclave de colonos judeus, protegidos por guarnição do *Tsahal*, durante o mandato de Netanyahu o processo ficaria, na prática, congelado, enquanto continuava a construção das estradas de contorno, ligando os assentamentos dos colonos, e a expoliação dos palestinos, expulsos de suas casas e searas.

A despeito dos esforços de Madeleine Albright e de Dennis Ross, Netanyahu não fez qualquer concessão. Apoiado pela direita republicana, e contando com as dificuldades políticas do presidente Clinton, debilitado pelo *affaire* Lewinsky, o primeiro-ministro israelense não mais parecia inclinado à deferência evidenciada por seus predecessores no trato com as passadas administrações. O próprio *Memorandum* de Wye River -que cobrou um derradeiro empenho do rei Hussein –, ultimado graças

àparticipação pessoal do presidente americano e suposto recolocar nos trilhos o processo, só foi parcialmente honrado por Netanyahu. Com efeito, tão logo de volta à sua terra, em novembro de 1998, o primeiro-ministro abandonaria a maior parte dos compromissos assumidos, diante dos previsíveis arreganhos dos líderes da ultradireita.

Sem maioria no Knesset, Netanyahu deveria aceder a eleições antecipadas. Nelas colheria a insatisfação da maioria israelense com a deterioração do processo de paz e as conseqüentes ameaças à estabilidade regional. Eleito Ehud Barak, o candidato dos trabalhistas, abre-se novo capítulo nas negociações da questão médio-oriental, abarcando não só o problema palestino, mas também o sírio e o libanês.

O tradicional entendimento entre os *premiers* de Israel e os presidentes americanos ressurgiu com a visita de Barak a Washington, quando se entrevistou repetidas vezes com Bill Clinton. Se a posição dos Estados Unidos provoca a suspicácia de observadores como E. Said, que a increpam de parcial para com a causa israelense, na verdade o eventual sucesso do processo de paz dependerá do apoio, externo ou não, da Casa Branca a uma solução que, atendida a relação de forças, possa atribuir à Autoridade Palestina o espaço indispensável para que a respectiva população possa sair da presente estagnação econômica. A paz na área dependerá do resultado das negociações, previstas para terminar ainda no mandato de Clinton. Existe a respeito clara alternativa: ou a visão pessimista e por ora minoritária de E. Said, que enxerga um punhado de *bantustans* sob a suserania israelense, ou o enfoque de Arafat, arrimado menos nos Acordos de Oslo do que na esperança que suscitaram.

XI – em busca de um paradigma

Segundo Richard Melanson, o consenso da Guerra Fria que orientou a política exterior americana na primeiras décadas pós-lI Guerra Mundial se fundava em três características básicas: (a) um consenso

cultural sobre a necessidade de envolvimento internacional e de sacrifícios nacionais; (b) um consenso político em torno da estratégia de contenção; e (c) um consenso de procedimento a respeito da liderança presidencial em termos de política exterior. 98 Consoante J. M. Scott, a Guerra do Vietnã e o fim da confrontação com a União Soviética criaram um dissenso pós-Guerra Fria, marcado pelo desacordo na sociedade sobre a natureza e a extensão da liderança americana, divergências sobre natureza, meios e fins da política externa, e descentralização metodológica, caracterizada pela diminuição do primado presidencial e o aumento de atores nesse campo, incluindo setores burocráticos, congressuais e não-governamentais.

Com o ocaso da URSS e o desaparecimento da Guerra Fria, o subsecretário de Estado, Lawrence Eagleburger se referiu, em discurso, de forma quase nostálgica, às virtudes do período histórico que assinalara o relacionamente entre as duas superpotências saídas do último conflito mundial. Para Eagleburger, o que ressaltava não seriam as crises mas as regras a nortearem o comportamento de Estados Unidos e URSS, os entendimentos tácitos daí decorrentes, e a conseqüente prevalência, para os dois protagonistas, de atmosfera de previsibilidade e de relativo controle, senão dos acontecimentos, pelo menos da maneira com que seriam tratados.

Seguindo-se essa linha de argumentação, as conclusões diante do alegado triunfo parecem menos inclinadas para a vanglória. Destruído o cenário anterior, se afiguram enganosas as vantagens fruídas pela superpotência restante, em ambiente ora despojado de regras e com as incertezas da transição.

De súbito, os Estados Unidos se deparam sem um inimigo definido. A falta deste elemento aglutinador da sociedade – o Outro indesejável -tenderá, no entender de S. Huntington, a enfraquecer ou, pelo menos, alterar a comum identidade entre povo e governo americanos. 100 A queda do muro e a seqüência conexa de fatos desvelaria a irremediável superação

do paradigma da contenção. Sem mais sentido, eis que a ideologia do comunismo, a par da perda, contingente ou não, do poder inercial de atração, se descobria órfã de um campeão de potencial e credibilidade bastantes.

Bill Clinton foi o primeiro presidente a assumir o poder, ao final da segunda metade do século vinte, dentro de contexto internacional radicalmente diverso daquele encontrado por seu antecessor. Surgiu de pronto a necessidade de proceder-se a substituição de paradigma para a política externa e de segurança estadunidense. Nesse particular, faleciam as óbvias vantagens de um inimigo de fácil e geral identificação. Não representavam desafios críveis e em escala equiparável ao da defunta URSS seja o terrorismo fundamentalista, que traumatizara os Estados Unidos com o atentado do "World Trade Center", de fevereiro de 1993, seja as ameaças de utilização por "Estados bandidos" *(rogue States)* ou associações criminosas, de armas de destruição maciça (WMD). Tampouco existiam no mundo países que pudessem ocupar a igual título o lugar do antigo contendor.

Sem dúvida, se delineavam no horizonte vultos de eventuais candidatos a adversário pleno da superpotência. Contudo, por ora, não reuniam para tanto condições, nem a União Européia, por falta de coesão política e, em especial, de poderio militar, nem a Rússia, gravada por crise socioeconômica e a decorrente dependência financeira, ou a China, decerto armada do correspondente propósito mas ainda longe de atingir a massa crítica necessária.

Com o passo tenteante que lhe caracterizaria a prática inicial da política externa, a administração se orientou para o intento de fundamentar a sua ação exterior no conceito do "alargamento democrático". A nova doutrina teve, no entanto, acolhida pouco entusiasta, eis que, no dizer de J. M. Lindsay, "a esperança é muito menos eficaz do que o medo na promoção da solidariedade do grupo."101

Além disso, não se pode comparar o significado de um desafio colocado menos por ideologia do que por potência adversária, em condições de ameaçar a predominância americana no mundo, com uma idéia, necessariamente vaga, que propõe, em termos genéricos, a ampliação do sistema liberal democrático.

Se as alusões do presidente e dos principais assessores à projetada doutrina tenderiam a decrescer, sobretudo a partir do segundo mandato de Clinton, releva notar que do seu quadro conceitual surgiu a proposição de ampliar a OTAN. O assessor de Segurança Nacional, Anthony Lake, em alocução de setembro de 1993, após reportar-se ao alargamento democrático, acrescentou que na cúpula da organização, em janeiro de 1994, se tentará atualizar a OTAN, "de forma a que continue a existir, por trás da ampliação das democracias de mercado, uma essencial segurança coletiva". 102

A expansão da OTAN encontrou a princípio muita resistência dentro da burocracia americana, em especial no Pentágono, que favorecia a fórmula da "Parceria para a Paz". Os dois motivos mais importantes para tal oposição eram de ordem militar – o receio de que a integração de outras forças diluísse a eficiência da aliança – e política – o temor de que através da expansão se antagonizasse a Rússia e se contribuísse, por conseguinte, para fortalecer naquele país comunistas e nacionalistas radicais.

Todavia, as declarações do presidente dos Estados Unidos em sua viagem à Europa, ao ensejo da reunião da OTAN, iriam reforçar a posição no debate interno da administração daqueles que, como Lake, preconizavam abreviar os prazos na expansão da organização. Depois de declarar em Bruxelas que a Parceria para a Paz "punha em movimento um processo que conduz ao alargamento da OTAN", Clinton seria mais incisivo em Praga, ao asseverar, na presença do presidente Vaclav Havel, que, se a associação à Parceria não significava ser membro da OTAN,

tampouco representava uma sala de espera permanente. “ Agora a questão não é mais se a OTAN aceitará a adesão de novos membros, mas quando e como.”103

No verão de 1994, Richard Holbrooke, então embaixador em Bonn, foi indicado por Warren Christopher para secretário de Estado assistente para Assuntos Europeus. Teria, como se sabe, dúplice missão: reformular a política para a Bósnia e cuidar da expansão da OTAN.

Em setembro de 1994, o vice-presidente AI Gore, discursando em Berlim, aduziu a alternativa que defrontava a OTAN. Diante da mudança fundamental na ameaça que determinara a sua criação, a aliança militar, ou definia uma nova motivação, ou se tomaria decrépita. Segundo tal raciocínio, a adaptação às novas circunstâncias incluía a aceitação de novos membros.

A influência de Holbrooke logo se faria sentir. Recorrendo aos métodos vigorosos e mesmo truculentos que a sua atuação na crise da Bósnia divulgaria, o secretário de Estado assistente soube arrancar das instâncias burocráticas – e, em particular, do Departamento da Defesa – , a efetivação da nova estratégia. Por sua vez, o assessor de Segurança Nacional manobrou a progressão, evitando os obstáculos restantes.

Posto que concordasse com o acerto de promover a expansão da OTAN, Clinton tinha muito presentes as preocupações de leltsin. Durante visita do líder russo à Casa Branca em setembro de 1994, o presidente americano o inteirou de que a organização estava potencialmente aberta a todas as novas democracias européias, inclusive a Rússia, e que a aliança não se alargaria de forma a vir a afetar os interesses de Moscou. Acrescentou que o assunto já fora discutido com os principais dirigentes europeus. De forma a não indispor leltsin – e não prejudicá-Io eleitoralmente – o anúncio dos novos membros só se faria depois dos pleitos presidenciais russo e americano de 1996. Tampouco haveria

surpresas para o presidente russo nas próximas reuniões ministeriais da OTAN, no que conceme à progressão da questão.

Malgrado as explicações de Clinton, leltsin trouxe a público o assunto na reunião de dezembro de 1994 da Organização da Segurança e da Coooperação na Europa (OSCE). Tentando explorar as tensões dentro da OTAN, o presidente russo advertiu os europeus acerca de sua subordinação ao controle militar americano. Assinalou, outrossim, que uma "paz fria" acometera as relações entre Washington e Moscou, e que o degelo só viria quando a expansão da OTAN fosse suspensa.

Os protestos de leltsin – que também evocavam as atávicas apreensões russas de exclusão da Europa e de ver-se circundada por Estados hostis – não foram tomados pelo Ocidente ao pé da letra. Dado o ambiente político interno, a necessidade do líder russo de proteger-se contra os ataques dos nacionalistas à sua direita – e à sua esquerda –, e o seu próprio comportamento, por vezes instável, tanto Clinton, quanto os colegas ocidentais decidiram avançar conforme previsto.

Sem embargo da resolução, o ulterior cronograma dos passos decisivos para a concretização da expansão da Aliança do Tratado do Atlântico Norte confirmaria o desígnio de Bill Clinton em tornar menos difícil e penosa a aceitação por leltsin da nova realidade. Dessarte, precederia o alargamento da OTAN a assinatura em maio de 1997 de acordo entre a OTAN e a Rússia. Tal se devera a um repensamento de Moscou. Diante da impossibilidade de contra-alTestar o processo, o Krernlin optou por a ele associar-se de alguma forma. Obteve, assim, direito a ter voz, mas não veto, na política da OTAN, a par de garantia de que não seria instalado armamento nuclear na Europa Oriental.

Por fim, afastadas, pelo menos formalmente, as reservas russas, em julho do mesmo ano, na cúpula da organização em Madrid se estenderia o convite à Polônia, Hungria e República Tcheca para que

encetassem negociações com vistas a se transformarem em membros plenos da OTAN104, condição a que os três países ascenderiam em março de 1999.

Aos reclamos e vãs ameaças de Boris leltsin acompanhou a compreensível reação dos meios políticos russos. As protestações seriam mais fortes entre os comunistas e a direita nacionalista. Entretanto, atendidas as características do processo, a opinião pública daquele país tenderia a encarar com desfavor, senão desconfiança, o novo formato da aliança militar ocidental.

Por mais que se dissesse o contrário, avultava a presunção de que o avanço da OTAN em região antes submetida à influência soviética estivesse precipuamente voltado contra a Rússia. Como explicar doutro modo o afã das três nações centro-européias – sem falar das consignada à lista de espera – em acorrer ao Pacto Atlântico? À vista da proximidade geográfica que tanto pesara no passado, as motivações de inserção no espaço democrático ocidental seriam decerto válidas, mas semelhavam corolário de preocupação maior.

Nos Estados Unidos as dúvidas iniciais do Pentágono continuaram a ser partilhadas por segmentos da opinião, que não deixariam de refletir-se no Congresso. Argumentava-se o pouco interesse estratégico em alargar a leste os domínios da OTAN, a par dos inevitáveis reflexos sobre a Rússia, que não poderia não sentir-se visada pela ampliação da aliança. Prevaleceu, porém, e com apoio republicano, a tese da administração, que, na essência, derivava de alteração ponderável na correlação de poderes.

A reforma da OTAN é um processo em curso, de que somos os espectadores. Preservada a organização, pela conjunção dos interesses de seus membros – aos Estados Unidos, a permanência na Europa; aos europeus, a possibilidade de suprir com o braço americano as respectivas

deficiências na área de segurança militar – os seus objetivos se tomaram mais flexíveis. De coordenação de índole defensiva, se passa a um outro formato, que não exclui as operações de natureza ofensiva.

A recente guerra contra a Iugoslávia constitui exemplo deste novo avatar da OTAN. A operação aérea contra o regime de Slobodan Milosevic, motivada pela situação na província de Kosovo, tem provocado reações desencontradas, talvez porque desencontrados hajam sido os móveis, o conduto, os métodos e as circunstâncias que a caracterizaram.

Se nos circunscrevermos à visão americana desta intervenção fundada em motivação humanitária, deparamos inegável sucesso do presidente Clinton. Em obediência à idiosincrasia da opinião pública nacional, a OTAN se autolimitou aos bombardeios aéreos, de modo a minimizar os riscos de baixas. A estratégia, com a destruição da infra-estrutura viária e energética da Iugoslávia, terá sido exitosa. Menos bem-sucedidas as incursões que visassem formações e equipamentos bélicos sérvios localizados no Kosovo. Conquanto os porta-vozes de Bruxelas hajam intentado mostrar a "fàce humana" desta guerra de 78 dias, ocorreram muitos episódios em que civis pagaram com a vida os erros, intencionais ou não, de outrem.

Não obstante as vicissitudes, a linha impressa por Clinton levou à vitória, traduzida pela retirada dos contingentes iugoslavos do Kosovo, e a cessão "temporária" desta província à KFOR, força de ocupação da OTAN. O ajuste entre as partes foi ratificado por resolução do Conselho de Segurança, de junho de 1999. Até então, as Nações Unidas não haviam participado do processo.

A intervenção no Kosovo – a primeira guerra da OTAN – se realizou sob a liderança estadunidense, mas no contexto da Aliança Atlântica. Conquanto tenha traços em comum com o "multilateralismo afirmativo", há distinções fundamentais decorrentes do primado

americano. Ao invés da versão anterior, em que as operações se efetuavam no quadro das Nações Unidas, uma vez aprovada pelo CSNU a proposta do secretário-geral ou do Estado-membro, aqui defrontamos ação sob comando de Washington, decidida por um grupo de 19 países.

Não escapou a observadores a cesura na ordem internacional. Por primeira vez, em função da concepção estratégica, sancionada em Washington a 26 de abril de 1999, se marginaliza, em questão dessa gravidade, as Nações Unidas, a despeito de sua competência específica para a resolução dos conflitos e a manutenção da paz. 105

A iniciativa em apreço decorre da chamada Doutrina Clinton. Em discurso de fevereiro último, o presidente afirmou, a respeito dos Estados Unidos, que "nós não podemos, nós não devemos tudo fazer ou estar em toda parte. Mas, quando os nossos valores e nossos interesses estão em jogo e quando pudermos agir, nós devemos estar prontos" .106 A vagueza na enunciação da doutrina constituem decerto motivo de preocupação, eis que a nação americana se reservaria dessa forma um espaço impreciso -e bastante lato – para determinar, unilateralmente ou em coordenação, *v.g.*, com a OTAN, da conveniência e oportunidade de uma intervenção.

Entretanto, existem outros aspectos a serem considerados. Depois do malogro da Unprofor na Bósnia-Herzegovina, a credibilidade da eficácia das Nações Unidas nesse tipo de operação viu-se afetada. O sucesso da IFOR, precedido por campanha aérea da OTAN e pelos Acordos de Dayton, indicaria aos países ocidentais um novo caminho.

Na verdade, a experiência da guerra contra a Iugoslávia representa aplicação do mesmo paradigma, embora com intensidade e cometimento muito maior. À raiz da intervenção – é controversa a avaliação de que os recursos diplomáticos terão sido sobejamente utilizados – se acha o comportamento eticamente reprovável do regime de Slobodan Milosevic,

através de sua política de "limpeza étnica" e da sistemática violação dos direitos humanos da comunidade muçulmana, de origem albanesa, largamente majoritária no Kosovo. A linha de orientação do presidente iugoslavo – se é lícito assim descrevê-Ia – se propunha a criar espaços para a etnia sérvia, repetindo, de resto, o que se fizera na Bósnia e alhures. Acresce notar, por fim, que, a despeito de promessas em contrário, e sempre buscando valer-se do socorro russo, Milosevic não iria alterar o comportamento arbitrário de suas forças policiais e militares. Dados os seus antecedentes, esse proceder não causa espécie.

Se a conduta da UCK 107 não está isenta de excessos, importa ter presente que o recurso à via armada somente ocorreu quando ficou patente a falta de perspectiva para a solução negociada da crise. Como se sabe, também esta crise é da lavra de Milosevic, que iniciara a sua governança na Sérvia com a retirada, em 1989, da autonomia das províncias de Kosovo e Voivodina. No dizer, aliás, de J.- Y. Pote 1, o regime sérvio se caracteriza por ser gerador de guerras, além de autoritário e antidemocrático, e dominado por oligarquias fora da lei. 108

Em suma, tanto a visão do governo americano, quanto a argumentação contra a intervenção se ressentem de falhas substanciais. Por um lado, a oposição à operação da OTAN, se tem forte sustentação jurídica e mesmo política, ao ignorar ou minimizar o indesculpável comportamento sérvio, com suas sistemáticas violações ao direito humanitário, omite aspecto capital do problema. Por outro lado, tampouco a posição estadunidense e ocidental se afigura confortável. As Nações Unidas, com todos os seus defeitos, representam um avanço no direito internacional público. A sua marginalização significa um retrocesso à fase anterior, com suas ações unilaterais e o desrespeito à soberania dos Estados mais fracos. Nesses termos, não há atalhos para lidar com situações como aquela criada por Milosevic. A fim de decidir sobre operações baseadas na segurança coletiva ou com escopo humanitário, semelha ineludível a autorização prévia do Conselho de Segurança. Através da negociação e

da pressão internacional, a diplomacia deverá atuar para ensejar uma solução política, ou, na impossibilidade desta, militar, sem excluir neste caso a eventual delegação da operação à OTAN.

XII – conclusões

A presente fase histórica, que é de transição, se caracteriza pela supremacia americana. Definida hiperpotência pelo ministro dos Negócios Estrangeiros da França, Hubert V édrine, os Estados Unidos predominam nas cinco esferas essenciais do poder: política, econômica, militar, tecnológica e cultural. 109 Do prisma estadunidense, a visão tende, por vezes, a ser mais matizada. S. P. Huntington, em recente artigo,110 define a atual ordem internacional como um sistema uni-multipolar, em que os EUA são a única superpotência global, ao lado de várias potências regionais. A diferença para o sistema unipolar, ou hegemônico, que teria prevalecido logo após o fim da Guerra Fria, está na circunstância de que Washington não poderia mais prescindir de poderes regionais para lidar com problemas globais.

Segundo o mesmo autor, a opinião pública nacional não veria necessidade no dispêndio de recursos para implantar a hegemonia americana. Tampouco despertam interesse os assuntos internacionais, e a reduzida cobertura da mídia tanto reflete, quanto reforça tal tendência. A peculiar posição da superpotência se manifesta igualmente através de seu relativo isolamento perante a maioria das nações no que concerne a diversas questões, e.g., as contribuições atrasadas às Nações Unidas; as sanções contra Cuba, Irã, Iraque e Líbia; a convenção contra as minas terrestres antipessoais; a convenção sobre os direitos da Criança; o Tribunal Penal Internacional, etc.111

De acordo com o cenário de Huntington, a transição seria para um mundo multipolar, que se efetivaria no decurso do século XXI. Agora, posto que o predomínio americano não seja completo ou hegemônico,

nenhum dos atuais poderes regionais pode enfrentá-Io globalmente. A superpotência teria, inclusive, a faculdade de vetar determinadas iniciativas de coalizões de outros Estados.

G. Wills apresenta visão cáustica da diplomacia americana. Algumas das apreciações coincidem com as de Huntington, porém o viés sói ser mais crítico e idealista. A essência de seu pensamento estaria no ditame de James Madison de que "a opinião, presumida ou conhecida, do mundo imparcial pode ser o melhor guia a ser seguido (para uma sábia política externa)". 112

Há uma inclinação das autoridades americanas de interpretarem a supremacia de seu país como uma hegemonia benévola. Huntington e D. E. Sangerl13 consideram a qualificação, pela secretária de Estado Madeleine K. Albright, dos Estados Unidos como a "nação indispensável" falsa em certos aspectos e pouco feliz.

As épocas de transição se assinalam pela imprecisão. Dado o fluxo histórico, os papéis dos protagonistas tendem a evoluir e podem apresentar-se de forma diversa para o observador. Se a realidade presente estiver mais para a categoria híbrida do uni-multipolar, forçoso será reconhecer que, em não poucos casos, a afirmação do poder estadunidense é ainda unipolar.

Dentre os prováveis futuros contendores do poderio americano, a República Popular da China tem recebido atenção crescente. Atualmente existem nos EUA duas visões contrastantes acerca da RPC. Prepondera aquela em que a China é apresentada como "um adversário, uma ditadura, uma superpotência emergente cujos interesses conflitam com os dos Estados Unidos". 114 O verão boreal de 1999 não tem sido particularmente favorável às relações entre os dois países: as violentas demonstrações estudantis chinesas contra a embaixada americana em Beijing, por causa do desastrado bombardeio da missão da RPC em Belgrado; o Relatório

Cox, produzido por Comitê da Câmara de Representantes presidido pelo republicano Christopher Cox, cujas setecentas páginas acusam a RPC de furtos sistemáticos em laboratórios americanos de tecnologia sensível com fins estratégicos. O documento retrata a China como "um voraz, perigoso e plenamente equipado rival militar dos Estados Unidos".

Como assinala a fontell5 da enumeração acima, não surpreende que reação dessa ordem surja nos EUA. Depois da polêmica de quem haveria "perdido" a China, em 1949, teria permanecido na opinião uma certa suspicácia contra o antigo Império do Meio. O recurso à chamada carta chinesa, utilizado no passado, em campanhas políticas, pode sê-Io também, no presente, como alvitra o citado Tyler, que obviamente se filia à tese contrária.

Entre os adversários da China, se contam republicanos e democratas, assim como candidatos presidenciais. No entanto, pela relevância do papel da RPC, e dos interesses estadunidenses em jogo, os presidentes tendem a ser mais cautelosos. O exemplo de Bilt Clinton a respeito semelha ilustrativo. Às acusações do postulante se sucedeu posição diversa do ocupante da Casa Branca, que procura preservar a relação, conquanto não trepide em sinalizar os desvios da China em matéria de direitos humanos, ou em enviar dois porta-aviões ao estreito de Taiwan durante os exercícios missilísticos intimidatórios chineses de 1996.

Não se deveria, contudo, supor à vista de o que precede estar a RPC desprovida de amigos e válido apoio nos Estados Unidos. Ao invés, Beijing dispõe de um dos mais fortes e influentes *Lobbys* junto ao governo e Congresso americanos. Segundo R. Bernstein e R. H. Munro, o novol16 *Lobby* chinês "apesar de baseado precipuamente no dinheiro, (...) tem igualmente a ver com o acesso, que em certos círculos leva a transações que se traduzem em dinheiro". Corifeu dessa associação é Henry Kissinger, a que se agregam outros dois ex-secretários de Estado – Alexander M. Haig e Lawrence Eagleburger – e um ex-assessor de Segurança Nacional,

Brent Scowcroft. Em contraposição, o tratamento dispensado pelo governo chinês a personalidades prestigiosas, porém críticas eventuais do regime -como o ex-embaixador James Lilley – sem qualquer acesso a rendosas consultorias. 117

No momento em que nova crise entre a RPC e Taiwan se delineia, após as declarações do presidente formosino Lee Teng-hui sobre a existência de "dois Estados" na China, a presença da potência regional RPC nos meios de comunicação estadunidenses tende a transmitir uma visão hipertrofiada daquela nação – que poderá ser a do futuro mediato-, mas não corresponde à realidade dos dias que correm. De acordo com o consenso de encontro em "*JIe Plantation* de especialistas na China, a RPC "é potência militar atrasada que moderniza gradualmente os seus efetivos militares encarregados de defender a própria área interna (inclusive o Tibete e Taiwan)".IIR Não teria, portanto, condições, malgrado as assertivas do Relatório Cox, de confrontar-se com os Estados Unidos.

Entre os demais possíveis candidatos a integrarem o universo multipolar que Huntington vaticina para o século XXI, resta considerar a Rússia, o Japão e a União Européia. Decaída do *status* de superpotência, a Rússia possui bem presente tal lembrança e o sopitado desejo de reafirmar-se, malgrado a calamitosa situação econômico-financeira em que se encontra. Os Estados Unidos, se buscam atendê-Ia em determinados aspectos – como a sua inclusão no informal diretório político-econômico agora denominado G-8 –, não equiparam à categoria de veto a eventual oposição do Kremlin, como se verificou na recente guerra da OTAN contra a Iugoslávia. Consciente da própria debilidade, o governo russo aferra-se à opção multilateral, através das Nações Unidas, no intento de manter sob controle o primado americano. Ao adentrar leltsin o último ano de seu mandato, enfraquecido política e fisicamente, a trajetória desse país resta uma incógnita, agravada pelo estado da economia e o ingrato problema das nacionalidades.

Por sua vez, a prolongada recessão nipônica reduziu bastante o nível da preocupação estadunidense com a chamada ameaça do Japão, cuja ênfase se centrara na temida concorrência econômica. Quanto à UE, constitui ela ainda em termos políticos um projeto, se bem que alentados passos já a distingam da protocomunidade de seis países sagrada pelo Tratado de Roma de 1957. Ao ultrapassar o milênio, terá de vencer o desafio do entrechoque das soberanias de seus membros, para articulá-los em um todo coerente, em que o poder decisório central sobreleve as resistências particularistas. Enquanto tal não ocorrer, o seu peso será sobretudo econômico e financeiro.

Atualmente a superpotência vive um momento *sui generis*, que somente o porvir poderá mostrar tratar-se de outono glorioso ou de pujante verão. O seu poder – e a sua visão – não estão demarcados por continentes, alcançando o próprio longo e seletivo braço a todo o planeta. Tal Zeus, lança os seus raios contra potentados que, a exemplo de Saddam Hussein, a um tempo tolera e abomina; guarda sob vigilância o cercado – de que retém a chave – dos ditos "estados bandidos", empenhando-se em conter-lhes o potencial de incômodo; ou persegue os ariscos e fugidios cabeças do terrorismo islamita, como Osama ben-Laden, que se acobertam nos desvãos da própria fraqueza.

No entanto, os Estados Unidos são um país que ama a paz – alguns acrescentariam o qualificativo americana – e cujo povo tem uma visão por vezes nebulosa do mundo exterior, máxime daquele havido por exótico ou subdesenvolvido. A sociedade estadunidense privilegia os assuntos internos. Nesse contexto, releva o estreito relacionamento entre opiniões domésticas e externas, que perdura no período pós-Guerra Fria.119 Atendido o primado do interno, a perene síndrome do Vietnã e as características de poder basicamente satisfeito, o governo dos EU A tende a limitar o emprego em combate de seus soldados a circunstâncias extremas.

A despeito das previsões sombrias de S. P. Huntington'20, os Estados Unidos atravessam fase de inconteste supremacia, arrimada nas diversas esferas do poder, salientada pela atual prosperidade, e alentada pela companhia de tantos países, em que ainda por tempo imprecisado não se há de vislumbrar o contendor designado.

Bibliografia

Livros

Adorno, T. W. *et ai.* The authoritarian personality. W. W. Norton & Co.,
Nova York, 1969.

Aristóteles. *The metaphysics - Books I - IX*. Tradução de Tredennick, H., Loeb Classical Library, Harvard Univ. Press, 1961.

Bundy, W. P. *A tangled web:* the making of foreign policy in the Nixon presidency. Hill and Wang, Nova York, 1998.

Carter, 1. *Keeping faith:* memoirs of a president. Bantam Books, Nova
York,1982.

Chomsky, N. *The umbrella of US Power.* Seven Stories Press, Nova
York,1999.

Cohen, W. L *The Cambridge history of American foreign relations,* v. IV: America in the age of Soviet power, 1945-1991. Cambridge Univ. Press, 1995.

Fried, A. *McCarthyism - the great American red scare:* a documentary.
history. Oxford Univ. Press, Nova York,1997.

Gibson Barboza, M. *Na diplomacia, o traço todo da vida.* Ed. Record,
1992.

Gleijeses, P. *Shattered hope.* Princeton Univ. Press, 1991.
Kennan, G. F. *Memoirs* (1925 -*1950).* Bantam Books, Nova York, 1969. Kennedy, P. *The rise andfall ofthe great powers.* Vintage Books, Random
House, Nova York:, 1989.
Kuhn, T. S. *The structure of scientific revolutions.* 2" ed., The Univ. of
Chicago Press,1974.
McCormick, T. J. *America's halJ-Century:* United States foreign policy
in the Cold War and after. 2" ed., The John Hopkins Univ. Press,

Baltimore,1995.
Nathan, J. A. e Oliver, J. K. *Foreign policy making and the American*
political system. Little, Brown and Co., Boston, 1983.
Said, E. W. *The question of Palestine.* Vintage Books, Random House,
Nova York, 1992.

. *Peace and its discontents:* essays on Palestine in the Middle East peace processo Vintage Books, Random House, Nova York, 1996.

Schoultz, L. *Beneath the United States:* a history of US policy toward
Latin America. Harvard Univ. Press, Cambridge, 1998.
Scott, J. M. (ed.). *After the End:* making US foreign policy in the post-

Cold War world. Duke Univ. Press, Durham, 1998.
Spanier, J. e Hook, S. W. *American foreign policy since World War 11*.
14" ed., C.Q. Press, Washington, 1998.
Steel, R. *Temptations of a superpower:* America's foreign policy after the Cold War. Harvard Univ. Press, Cambridge, 1995.
Thatcher, M. *The Downing Street years.* Harper Collins Publishers, Nova
York, 1993.
Toynbee, A. J. *A study*
1979.

of history. 12 volumes, Oxford Univ. Press,

Wittkopf, E. R. e McCormick, J. M. (ed.). *The domestic sources of American foreign policy:* insights and evidence. 3" ed., Rowman & Littlefield Pub., Inc., Lanham, 1999.
Woodward, B. *The commanders.* Simon & Schuster, Nova York, 1991.

Artigos e ensaios

Aguirre, M. Les habits neufs des militaires latino-américains. *Le Monde Diplomatique,* junho de 1999.

233

Bemstein, R. e Munro, R. H. The new China lobby. *Domestic sources.* p. 71-83.

Bohlen, C. Formation of rivaIs' alliance exposes Yeltsin's decline. *The New York Times,* 7 de agosto de 1999.
Chomsky, N. **L'** OTAN, maitre du monde. *Le Monde Diplomatique,*

maio
de 1999.

Cohen, E. A. Civil-military relations: causes of concem. *Domestic sources.* p. 195-205.

Crossette, B. Tying down Gulliver with those pesky treaties. *The New York Times,* 8 de agosto de 1999.
Fisher, L. Without restraint: presidential military initiatives from Korea to
Bosnia. *Domestic sources.* p. 141-55.
Freeman, Jr., C.W. Caught between two Chinas. *The New York Times,* 2
de agosto de 1999.
Friedman, T. L. What the world needs now. *The New York Times Magazine,* 28 de março de 1999.
Fukuyama, F. Social capital and the global economy. *Foreign Affairs,* setembro-outubro de 1995, p. 89-103.
. La fin de l'histoire dix ans apreso *Le Monde,* 17 de junho
de 1999.
Goldgeier, J. M. NATO expansion: the anatomy of a decision. *Domestic*
sources. p. 317-32.
Hermann, M. G. e Preston, T.Presidents, leadership style, and the advisory
processo *Domestic sources.* p. 351-68.
Huntington, S. P. The lonely superpower. *ForeignAffairs,* março-abril de

1999, p.35-49.
. The erosion of American national interests. *Domestic*

sources. p. 11-21.

234

Ignatieff, M. The dream of Albanians. *The New Yorker,* II de janeiro de 1999.

Judt, T. Europe, without America to lean on. *The New York Times,* 20 de
junho de 1999.
Kemp, G. Presidential management of the executive bureaucracy.
Domestic sources. p. 157-72.
Lewis, A. On a wing and a prayer? *The New York Times,* 15 de maio

de 1999.
. whiCh side are we on? *The New York Times,* 29 de maio de

1999.
-' Proof of the pudding. *The New York Times,* 5 de junho de 1999.

. When praise is due. *The New York Times,* 12 de junho de 1999.

Lindsay, J. M. End of an era: Congress and foreign policy after the Cold
War. *Domestic sources.* p. 173-83.
Mamou, J. Au nom de l'humanitaire. *Le Monde Diplomatique,* junho de
1999.

Maspéro, F. Retour à Cuba. *Le Monde,* julho de 1999.
Mueller, J.Public opinion and foreign policy: the people's "common

sense".

Domestic sources. p. 51-60.

Potel, J.- Y. Serbie, un régime hors Ia loi. *Le Monde Diplomatique,* maio de 1999.

Ramonet, I. Nouvel ordre global. *Le Monde Diplomatique,* junho de 1999. Rielly, J. E. Americans and the world: a survey at century's end. *Foreign Policy,* primavera de 1999, p. 97-114.

Said, E. W. La Palestine n'a pas dispam. *Le Monde Diplomatique,* maio de 1998.

Sanger,D. E. Ameriea finds it's lonely at the topo *The New York Times,* 18 de julho de 1999.

Sehraeder, P. J. From ally to orphan: understanding US poliey toward Somalia after the Cold War. *After the end.* p. 330-57.

SeoU, J. M. Interbraneh poliey making after the end, in *After the end.* p. 389-407.

Sterling-Folker, J. Between a roek and a hard plaee: assertive multilateralism and post-Cold War US foreign poliey making. *After the end.* p. 277-304.

Strobel, W. P. The CNN effeet: myth or reality? *Domestic sources.* p. 85-93.

Tyler, P. E. Who's afraid of China? *The New York Times Magazine, 31*

de junho de 1999.
Weiner, T. FBI helped Chile seareh for leftists, files show. *The New York*
Times, 10 de fevereiro de 1999.
Wills, G. Bully of the free world. *Foreign Affairs,* março-abril de 1999, p.50-9.
Policy, primavera de 1999, p. 97-114.

Said, E. W. La Palestine n'a pas disparo. *Le Monde Diplomatique,* maio de 1998.

Sanger,D. E. America finds it's lonely at the topo *The Nova York Times,* 18 de julho de 1999.

Sehraeder, P. J. From ally to orphan: understanding US poliey toward Somalia after the Cold War. *After the end.* p. 330-57.

SeoU, J. M. Interbraneh poliey making after the end. *After the end.* p. 389-407.

Sterling-Folker, J. Between a rock and a hard place: assertive multilateralism and post-Cold War US foreign policy making. *After the end.* p. 277-304.

Strobel, W. P. The CNN effect: myth or reality? *Domestic sources.* p. 85-93.

Tyler, P. E. Who's afraid of China? *The Nova York Times Magazine,* 31
de junho de 1999.

. Weiner, T. FBI helped Chile search for leftists, files show. *The Nova York*
Times, 10 de fevereiro de 1999.

Wills, G. Bully ofthe frtruzzi@pawer.ufscar.bree world. *ForeignAffairs*, março-abril de 1999, p. 50-9.

238 em branco

Segurança, Comércio e Ideologia

Oliveiros S. *Ferreira**

Não é tarefa fácil dizer alguma coisa de novo sobre a política externa norte-americana. Tentar fazê-Io é, poderíamos dizer, um desafio. Exatamente por ser assim, o tema se torna mais instigante e, merece o esforço de tentar apresentar, de um ângulo diferente, aquilo que é do conhecimento de todos.

Tocqueville já assinalara na *Democracia na América* a

peculiaridade dos Estados Unidos: “A América do Norte é o único país em que se pode assistir ao desenvolvimento natural e tranqüilo de uma sociedade, em que é possível precisar a influência exercida pelo ponto de partida sobre o porvir dos Estados”. A rigor não se pode dizer que o desenvolvimento dos Estados Unidos tenha sido “natural e tranqüilo”. Mas sem dúvida alguma é possível “precisar a influência exercida pelo ponto de partida” sobre a política internacional norte-americana.

Desde os primórdios, distingue-se na história dos Estados Unidos a transparência de propósitos na ação política internacional. Os princípios e as intenções são afirmados com clareza suficiente para eliminar os *shiboletts* e impedir que haja barreiras ideológicas capazes de afastar o país de seus objetivos. O primeiro propósito, que se afirma com clareza desde a Revolução da Independência, é o da missão salvadora da humanidade. Thomas Paine talvez tenha sido o primeiro a assinalar, nos *Direitos do homem,* que a revolução contra a Inglaterra forneceria aos povos um farol pelo qual se orientar em meio às tormentas que abalavam o mundo: “O que Atenas foi em miniatura, será em grande escala a

* Livre-docente, é professor na Universidade de São Paulo (USP) e na Pontificia Universidade Católica (PUC-SP),

América. Uma foi maravilha do mundo antigo; outra vai-se tomando admiração e modelo do presente”. Durante os debates sobre a nova constituição, o tema reaparece: “u. a Europa [dizia Hamilton] por suas armas e suas negociações, pela força e pela fraude, estendeu, em diferentes graus, seu domínio” sobre as outras partes em que o mundo de então podia ser dividido. E continuava: “Os fatos apoiaram por muito tempo essas arrogantes pretensões dos europeus. Cabe-nos vingar a honra da raça humana e ensinar moderação a esse irmão fingido”. Para os que

fizeram a revolução e depois a federação, a missão redentora dos Estados Unidos sempre foi, desde o início, a de reparar os agravos sofridos por quase toda a humanidade. Lembrando Tocqueville, Paine e Hamilton marcam o início do processo, cujo desenvolvimento se espelha, séculos mais tarde, no período final do artigo que George F. Kennan escreveu em 1947, assinando apenas "X", para *F oreign Affairs:* Deveríamos, pelo contrário, experimentar uma certa gratidão à Providência que, colocando o povo norte-americano diante de um desafio implacável [a União Soviética e sua ação no campo internacional], fez sua segurança como nação depender de sua cooperação e de estar ele disposto a aceitar as responsabilidades da liderança moral e política que a história claramente pretende que o povo norte-americano assuma.

A idéia de que os Estados Unidos tinham uma missão redentora' foi parte integrante dos valores não apenas dos grupos dirigentes da sociedade e do Estado, mas de boa parte da população. Foi essa idéia que deu aos sucessivos governos o apoio popular de que necessitavam para realizar a política de expansão que caracterizou os Estados Unidos desde sempre. Ela já se manifesta agressi vamente em 1806, quando o capitão Z. M. Pike, no comando de um pelotão, invade território espanhol nas cabeceiras do Rio Grande por ordens do general James Wilkinson - como se pode ler na relação das incursões de forças armadas norte-americanas na América Latina, de 1798 a 1945, preparada pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Representantes. A expansão territorial - pela incorporação de territórios à União - primeiro para o sul, depois para o

oeste, termina, no continente, com a guerra contra o México, que leva à anexação do Texas e à incorporação de boa parte do território mexicano aos Estados Unidos. Não seria exagero dizer que a expansão continental (a primeira fase do "destino manifesto") só terá sido possível porque a

240

idéia da missão redentora - que implicava, no caso, a idéia de colonizar o território selvagem em poder dos índios - era um dado da realidade social e política, além de responder a necessidades sociais e econômicas.

Não apenas a ideologia da redenção e o impulso que leva à fronteira - onde está a liberdade social e pode encontrar-se a liberdade política -pautam as primeiras ações do governo norte-americano em suas relações com o mundo exterior. Há também uma acentuada preocupação com a segurança - mas não no sentido que poderíamos supor, pensando na "segurança nacional" tão em voga nos anos 60 e 70 no Brasil. A preocupação é, antes, com a sorte das instituições republicanas e federativas, ameaçadas não desde dentro, mas pela presença de potências estrangeiras nas fronteiras sul e oeste. Os dirigentes têm nítida consciência de que a República é frágil - antes de mais nada porque a federação surgira de compromissos assumidos por ocasião daquilo que um autor chamou de "milagre de Filadélfia", e também porque ela tinha sido criada, por assim dizer, a partir do nada, pois não havia exemplo histórico em que se apoiar para garantir o êxito da forma de governo que substituiu a confederação. Em seu discurso de posse, em 1801, Jefferson traduziu essa inquietação: "Sei, em realidade, que alguns homens honrados temem que um governo republicano não possa ser forte, que este governo não seja o bastante forte ... Confio em que não seja assim". A rigor, também o isolacionismo de Washington tem suas raízes nesse temor de que as instituições republicanas pudessem ser ameaçadas caso os Estados Unidos se envolvessem na política européia.

É importante ter presente que a consciência da missão redentora e o impulso, que primeiro leva às fronteiras e depois as ultrapassa, estão estreitamente ligados não só à idéia de segurança institucional, mas também

à clara convicção de que os Estados Unidos são uma nação comercial

241

que necessita encontrar mercados no exterior. Em 1808, o presidente Jefferson propõe ao gabinete que autorize o governo a comunicar aos notáveis do México e de Cuba que os Estados Unidos ficariam contentes se aquelas colônias permanecessem sob o domínio da Espanha, mas se sentiriam chocados se passassem para o domínio ou ficassem sob a ascendência da França ou da Inglaterra. A intenção de Jefferson vai mais longe. Propunha que o governo americano fizesse saber aos notáveis que, na hipótese de escolherem o caminho da independência, a ação norte-americana seria influenciada pela "forte repugnância em vê-Ios sob a subordinação seja da França seja da Inglaterra, política ou comercialmente" (grifos meus). A intenção do presidente Jefferson transforma-se, em 1811, na Non Transfer Resolution do Congresso norte-americano, na qual se declara sem ambages: Levando em conta a peculiar situação da Espanha e suas províncias americanas, e considerando a influência que o destino do território adjacente à fronteira sul dos Estados Unidos pode ter sobre sua segurança, tranqüilidade e comércio, o Senado e a Câmara dos Representantes, no Congresso dos Estados Unidos, resolvem que os Estados Unidos, nas peculiares circunstâncias da crise presente, não podem, sem séria inquietação, ver qualquer parte do referido território passar às mãos de qualquer potência estrangeira; e que a consideração devida pela sua segurança os compelem a providenciar, sob certas circunstâncias, a ocupação temporária do referido território; ao mesmo tempo, declaram que o referido território deverá, em suas mãos, continuar sujeito a futuras negociações.

Desde o início, a política externa norte-americana pode ser vista como resultante da estreita associação que os dirigentes estabelecem entre a ideologia da redenção - que faz dos Estados Unidos o espelho em que todos os povos do mundo que aspiram à liberdade podem mirar-se - a segurança institucional- mesmo que ao preço da expansão territorial- e o comércio. Esses três elementos, por assim dizer, marcham juntos. E é sua união que permite a Jefferson, numa antevisão dos processos econômicos

e políticos em que seu país seria mergulhado, escrever nas *Notas sobre a Virgínia:* "Os verdadeiros hábitos de nossos compatriotas, entretanto, os prendem ao comércio. Eles o exercerão por si mesmos. As guerras fazem parte de nosso destino...".

Para que o quadro dos móveis da ação esteja completo, devemos levar em consideração que o documento da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Representantes a que me referi acima aponta para uma outra particularidade das intervenções norte-americanas em diferentes países e territórios ao sul do Rio Grande (até nas Malvinas, em 1831, e no Paraguai, em 1859 ...): em muitos casos, as intervenções foram feitas para "proteger interesses norte-americanos" ou "interesses dos Estados Unidos", como se lê na referência ao envio de uma força-tarefa naval para Buenos Aires em 1833. Se chamo a atenção para esse pormenor, é porque ele assinala que, desde os primórdios, se assim podemos dizer, o governo norte-americano tem plena consciência de que é sua função defender os interesses de seus cidadãos no exterior.

Essa associação entre ideologia, segurança e comércio salta aos olhos quando se examina a política latino-americana dos Estados Unidos até o primeiro governo do segundo Roosevelt. A defesa de interesses -leia-se interesses comerciais de particulares e até mesmo a vida de cidadãos norte-americanos - é a justificativa permanente para as intervenções. Mas a ideologia não deixa de estar presente, pois a justificativa para muitas delas era ensinar esses "povos inferiores" a praticar a democracia - para citar o presidente Wilson. E o objetivo segurança, mais que os interesses comerciais, está presente na guerra contra a Espanha -que resulta na ocupação de Cuba e Porto Rico e projeta os Estados Unidos no Pacífico, mediante a cessão, pela Espanha, das Filipinas, e a ocupação do Havaí -, no apoio à insurreição que dá origem ao Estado do Panamá e, depois, na obtenção da concessão para a construção do

canal. O caso das Filipinas é exemplar da associação entre segurança e ideologia. Em 1900, terminada a guerra contra os partidários de Aguinaldo, que haviam

243

proclamado a República das Filipinas, o presidente McKinley instrui "a segunda (Taft) comissão a 'ter em mente que o governo que estão estabelecendo está voltado não para nossa satisfação nem para ser a expressão de nossos pontos de vista teóricos, mas para a felicidade, paz e prosperidade do povo das Ilhas Filipinas."

Sem dúvida alguma, a idéia da segurança institucional sofreu, ao longo das décadas que se seguem a 1787, uma profunda transformação. Se no início, como fica patente pelos discursos de Washington e Jefferson, a preocupação era com a segurança das instituições republicanas, à medida que o tempo passa e o país cresce - e com ele o poder do Estado norte-americano - não se trata mais de defender a segurança das instituições, mas de garantir a segurança nacional *stricto sensu,* isto é, a segurança da enorme ilha-continente e projetar poder para garantir os interesses norte-americanos.

Todo esse período de afirmação da segunda fase do "destino manifesto" só poderá ser compreendida se considerarmos a aceitação das teorias do almirante Mahan sobre o Poder Naval por amplos setores da classe política dos Estados Unidos no momento da guerra contra a Espanha, especialmente Theodore Roosevelt e Cabot-Lodge, o primeiro, subsecretário da Marinha e o segundo, senador. Essa transformação não se dá sem maiores conflitos políticos internos; o contrário é que é verdadeiro. O imperialismo, que se manifestava numa série de ações que culminariam na guerra contra a Espanha, abre a primeira séria crise moral nos Estados Unidos depois da Guerra Civil. Ela se expressa na ação dos

244

antiimperialistas que formam ao lado de Bryan em 1896 e, de novo, em 1900, quando a oposição a McKinley condena o "voraz comercialismo" que inspirava a política do Partido Republicano nas Filipinas e impugna a luta contra os filipinos como sendo "uma guerra de agressão criminosa".

A oposição vituperava o "militarismo" porque significava "conquista no exterior e intimidação e opressão dentro do país". No decorrer da campanha eleitoral, Bryan condena claramente a nova política:

"A democracia e o imperialismo não podem coexistir no mesmo sistema político. Os Estados Unidos abandonaram a liderança moral do mundo e começaram a governar povos estranhos". Bryan é apenas um dos que exprime sua revolta ante o rumo que havia tomado a guerra contra a Espanha. Para muitos dos que haviam apoiado a campanha tão fervorosamente defendida por T. Roosevelt e por políticos que haviam feito suas as teses de Mahan, a guerra de 1898 se fizera para libertar os cubanos do jugo espanhol contra o qual se haviam levantado em ações de guerrilha, bem como para por termo às violações dos direitos humanos (a expressão ainda não estava em voga) e das leis da guerra cometidas pelos espanhóis na ilha. Eles, como Bryan, não podiam compreender como uma guerra travada para libertar povos que reclamavam seu direito à independência acabasse por submeter militarmente os filipinos que se haviam rebelado contra a Espanha.

Na verdade, como assinalava o prof. J. W. Pratt, citado por Faulkner em sua *História econômica dos Estados Unidos*, o que Roosevelt, Cabot-Lodge e também John Hay pretendiam era fazer dos Estados Unidos uma potência incontestada no hemisfério ocidental, dotada de uma grande marinha, possuindo e controlando um canal transoceânico, tendo bases navais nas Caraíbas e no Pacífico e disputando com as maiores nações, ao menos em pé de igualdade, a supremacia comercial no Pacífico e no Extremo Oriente. Um ano depois da ocupação das Filipinas, o senador

Beveridge traduzia o pensamento dos imperialistas vitoriosos: “Além das Filipinas, abrem-se os mercados infindáveis da China. Não nos retiraremos nem de uns nem de outros ... Não renunciaremos à nossa parte na missão da nobre raça, guardiã da civilização mundial”. É preciso chamar a atenção para a mudança significativa implícita na fala de Beveridge, a qual virá à luz em decisões e atos a partir de Primeira Guerra Mundial: a missão, de redentora, passa a ser de guardiã da civilização ocidental. Os Estados Unidos deixam de ser o espelho em que os outros países podem mirar-se; não têm mais a tarefa ingrata de civilizar os outros; não carregam mais a *white man s burden.* Ao firmar pé, os imperialistas chamam para os

Estados Unidos a tarefa de defender os valores da civilização ocidental.

Essa transformação do sentido da segurança institucional em segurança da ilha-continente, defesa da civilização ocidental e expansão *tout-court* dá-se, como assinalado, à medida em que o país cresce, a economia se expande para fora do território e o Estado norte-americano vê aumentar, cada dia mais, suas obrigações com seus cidadãos no exterior e passa, assim, a ter maiores preocupações com os “interesses norte-americanos” fora das fronteiras nacionais. Ousaria dizer que essa transformação está intimamente associada, por um lado, à expansão da economia - no final do século XIX, os Estados Unidos já são a primeira potência industrial do mundo - e, por outro lado, às formulações de Mahan sobre o Poder Naval. É importante não perder de vista a doutrina desenvolvida por Alfred Thayer Mahan. Ela não é, como poderá parecer a muitos, uma mera proposição estritamente militar voltada a criar um instrumento para o domínio mundial. O Poder Naval, para ele, é função do desenvolvimento econômico de um país e da consciência que seu governo e seus habitantes tenham da importância do comércio marítimo. Ao Poder Naval cabe - agora sim, do ponto de vista estritamente militar - proteger as ligações comerciais em todos os mares do mundo, em tempo

de paz e de guerra, e ser capaz de travar batalhas navais em formação cerrada.

Sem pretender fazer sociologia do conhecimento, diria que a geopolítica de Mahan responde ao crescimento e à necessidade de expansão da economia norte-americana. Quando Roosevelt, Cabot-Lodge e John Hay dão cobertura política à teoria do Poder Naval, a economia norte-americana já havia vencido a fase do *take-offe* se lançava à conquista de novos mercados. Faulkner escreve no livro citado: Mas a guerra hispano-americana marca uma inflexão. A população [dos EUA] havia aumentado 97% entre 1870 e 1900; a produção agrícola tinha dobrado e a produção mineira atingira proporções fantásticas. A nação tinha demonstrado que nenhum outro país, sozinho, poderia igualar seus recursos e que a exploração deles era realizada com grande habilidade. Se os nove décimos,

aproximadamente, da produção eram reservados ao consumo interno, o décimo restante, que era exportado, elevava-se em 1898 a mais de um bilhão de dólares, e basta para explicar a importância dos mercados exteriores. Era possível, assim, sem fugir um centímetro das colocações de Mahan, defender o Poder Naval e as bases navais que o país deveria ter fora do território para garantir o comércio marítimo e a navegação pelos estreitos, além da liberdade dos mares.

Essa referência, que pode parecer longa, é necessária por uma razão muito simples: a transformação do mar das Antilhas no *Mare Nostrum* norte-americano e a anexação do Havaí e das Filipinas são possíveis porque a Marinha norte-americana, embora não "domasse as ondas", como no *Rufe Britannia*, tinha poder bastante para cumprir as tarefas que a política externa lhe impôs. O Exército, esse contava - mas não muito - para a defesa das posições nas ilhas do *Mare Nostrum* e na

América Central, especialmente do Canal do Panamá, mas não para projetar poder no Pacífico. Como assinala Stephen E. Ambrose, em 1939 os Estados Unidos tinham um exército permanente de 185 mil oficiais e soldados, com um orçamento inferior a 500 milhões de dólares. A conscrição tinha sido introduzida pouco depois da declaração de guerra à Alemanha, em 1917, mas a população era hostil à idéia de ter que servir -a menos que houvesse de fato uma emergência nacional. Ainda assim, porém, os jovens que fossem convocados teriam o conforto de saber que todos os de sua classe seriam chamados.

Ao final do século XIX, pois, curiosamente, os Estados Unidos surgem como a primeira potência industrial do mundo e uma nova potência imperialista, sem, no entanto, possuir um exército capaz de projetar poder, defender os interesses norte-americanos no exterior e executar a missão civilizadora que era o *panache* dos imperialistas. De 1898 a 1917, afora os desembarques na América Central e nas Antilhas e a conquista do canal do Panamá - não foi T. Roosevelt quem disse: *I took the canal*? -os Estados Unidos voltam-se para dentro, ou melhor dizendo, suas

preocupações estão todas dirigidas a consolidar sua dominação (em alguns casos apenas hegemonia) na América Latina. É como se, feitas as conquistas resultantes da guerra contra a Espanha, o dragão imperialista, saciado, tivesse repousado, e seu sono permitisse que o isolacionismo ganhasse amplos setores da opinião pública.

nWashington é sempre lembrado por seu discurso de despedida no qual aconselha os Estados Unidos a não se deixarem envolver pelas disputas entre as nações européias. Possivelmente, essa tendência chamada de isolacionista - que sempre encontrou apoio em amplos setores da opinião pública - pudesse ser relacionada ao fato de os Estados Unidos

serem um país de imigração, o que obrigaria a classe política a levar em conta, na condução da política externa, as opiniões dos diferentes setores "europeus" da população. Da mesma maneira, não seria totalmente fora de propósito afirmar que os governos que fizeram uma política isolacionista sempre tiveram presente a relação de forças entre os Estados Unidos e os impérios europeus e o Japão - relação essa que começa a alterar-se com a assinatura do pacto sobre tonelagem das marinhas de guerra, nos anos 20.

Quando se fala em isolacionismo durante todo o peóodo que vai da guerra contra a Espanha até a entrada na Primeira Guerra Mundial e, depois, de 1919 até 1939, não se deve esquecer que essa política traduz uma relação de afastamento do que ocorre no cenário europeu, mas não o abandono das posições na América Latina. A independência do Panamá, em 1903, e a abertura do Canal, em 1914, são, por assim dizer, o prenúncio de uma política de expansão a um tempo "territorial", traduzida nos , constantes desembarques e controles temporários de alfândegas, e comercial, expressa na expansão das relações econômicas com as Américas Central e do Sul. Os partidos e intelectuais sul-americanos que

se opuseram nos anos 20 e 30 ao imperialismo dos EUA erraram na sua apreciação do fenômeno expansionista. Erraram porque partiram do princípio de que os desembarques na América Central e nas Antilhas e a construção do Canal indicavam, sem possibilidade de erro, que os Estados Unidos iriam lançar-se à ocupação de territórios na América do Sul. Na verdade, por não ponderar corretamente os fatores segurança e comércio, não puderam ver que o dragão já estava saciado e que, a partir de 1914, pretendia apenas conservar e aumentar o comércio com os países do Sul, reduzindo a influência inglesa.

A recusa do presidente T. Roosevelt a intervir quando da ocupação de portos venezuelanos, em 1904, foi indicativa de que, garantida a

segurança no *Mare Nostrum*, os Estados Unidos não se envolveriam em ações políticas capazes de levá-Ios a um confronto com potências européias. É considerando esses fatores que se pode dizer que o "corolário Roosevelt à Doutrina Monroe" é a fusão do conselho de Washington com o imperialismo dos adeptos de Mahan.

mA política de segurança coletiva inaugurada por Wilson e a recusa do Senado norte-americano a ratificar o Tratado de Versalhes devem ser vistas não como posições antagônicas, mas complementares - as duas faces de uma mesma moeda (com a condição, porém, de que se possa avaliar diferentemente o valor de cada uma delas). A proposta de uma organização internacional capaz de assegurar a segurança coletiva e impedir novas guerras não pode ser dissociada do empenho em garantir a autodeterminação dos povos - o ponto 14 das proposições de Wilson na conferência de Versalhes.

Tanto a idéia de que a paz perpétua será assegurada pela Liga das Nações, quanto a de que cada nação - valha o que valha a palavra na

realidade histórica e social européia de então - deve ter seu Estado soberano remontam à idéia de missão redentora. Mais precisamente, à proposição de Thomas Paine de que os Estados Unidos são a nova Atenas civilizadora, e à de Hamilton, de que os Estados Unidos devem vingar as ofensas feitas pela Europa -leia-se "os impérios europeus" - à raça humana. Por deitarem fundas raízes no inconsciente coletivo do povo norte-americano, as duas idéias persistirão ao longo dos anos que se seguirão à não-ratificação do Tratado de Versalhes, e encontrarão em Franklin D. Roosevelt o grande arquiteto da segurança coletiva por intermédio da ONU e o campeão da autodeterminação dos povos, ainda que à custa da destruição dos já debilitados impérios inglês e francês.

O isolacionismo que se segue à recusa a participar da Liga das N ações tem o mesmo sentido do isolacionismo pré-1917, com uma diferença, porém: a participação na guerra de 1914-18 tornara mais estreito e sectário o ambiente político-intelectual interno - tal qual Bryan temia que acontecesse com o triunfo do "militarismo", que levaria á "intimidação e opressão" dentro do país - antecipando o que acontecerá anos depois com o mccarthysmo. Além de haver contribuído para que se aprovassem restrições à vida política nacional, a guerra fez que entrasse em cena um novo ator, as Forças Armadas - Marinha e Exército. O fato de o Exército, como assinalado acima, ser pequeno em 1939, não impede que, juntamente com a Marinha, tenha chamado a si a tarefa de planejar a segurança da ilha-continente e a garantia dos interesses norte-americanos no Exterior bem antes do início das hostilidades na Europa. Com a entrada em cena desse ator, a política externa ganha outra dimensão, condizente, aliás, é bom notar, com a nova dimensão dos Estados Unidos. Se no início do século, ao término da guerra contra a Espanha, eles eram a, primeira potência industrial do mundo, ao fim da guerra de 1914 são, também, a primeira potência financeira, credora da Inglaterra e da França, até então, entre outros, grandes senhores das finanças internacionais.

Garantir a segurança, nos anos 30, significava estabelecer com

antecedência como proceder na eventualidade de uma guerra européia que viesse a afetar os interesses norte-americanos de uma maneira geral, ou de uma guerra na Europa e, ao mesmo tempo, uma contra o Japão; e saber, com antecedência, que prioridade dar a qual frente de batalha. Esse planejamento conduziu, depois de sucessivas revisões, à definição de que a frente européia seria prioritária na hipótese de uma guerra que englobasse os dois oceanos.

IV

A decisão dos planejadores militares sobre a prioridade a ser concedida à guerra na Europa não impede que a América Latina continue sendo a área de primeiro interesse, não só do Departamento de Estado como das Forças Armadas. Nos anos 30, especialmente depois da eleição de Roosevelt e do New Deal, a diplomacia norte-americana começará a se mostrar sensível aos reclamos latino-americanos para que se subscrevam declarações coletivas condenando a ingerência de um país nos assuntos internos e na política externa de outros, e estabelecendo a doutrina da não-intervenção. É da mesma ocasião o início da retirada norte-americana das Antilhas e da América Central, cujo exemplo mais sintomático foi a ab-rogação da Emenda Platt.

A partir de 1938, diante da crescente influência da Alemanha sobre setores militares latino-americanos, os Estados Unidos tomam a decisão de reforçar suas ligações militares com os governos da região a fim de contrabalançar uma eventual adesão deles à política do III Reich. A preocupação é coerente com a tradição e os interesses fundamentais de segurança e comércio. A tradição remonta à Doutrina Monroe que, bem pesadas as coisas e descontado o fato de ter sido influenciada pelo Foreign Office, vai na mesma linha da Non Transfer Resolution votada uma década antes. A proteção do comércio e dos investimentos é igualmente fundamental. Em *lndoamérica, nossa América* (1971), registrei

essa importância, reportando-me a dados mencionados por Dexter Perkins em *The United States and Latin America:* A pauta do comércio exterior dos Estados Unidos [escrevia] permite dar a exata medida da importância econômica do mercado sulino para o capital norte-americano: de 1820 a 1940, as exportações para a América Latina variam entre 10% e 19% do

total das exportações dos Estados Unidos, chegando a 19,7% no período 1915-20... No ano de 1929, a Europa absorvia 44,7% das exportações norte-americanas, a América do Norte (Canadá e México), 26,6%, a Ásia, 12,3% e a América Latina (excluído o México), 10,3%. Embora os dados não se refiram aos mesmos períodos, é interessante assinalar que, em 1914, os Estados Unidos tinham aplicados, em inversões diretas e títulos, 691,8 milhões de dólares na Europa, contra 1.648,7 milhões na América Latina, dos quais 853,5 milhões no México, seu campo de inversões preferido apesar da instabilidade política; em 1940, a Europa entrava na pauta de aplicações com 2.006 milhões e a América Latina com 4.023 milhões, dos quais 676 milhões no México e na América Central e 834 milhões nas Antilhas.

A prioridade conferida à segurança é determinada, convém não esquecer, pela tecnologia militar da época, especialmente a naval. Afora esse aspecto militar - do qual se aproveitará o governo Vargas, apostando suas cartas no Promontório do Nordeste - a América Latina conta pela contribuição que poderá dar em caso de conflagração que envolva os Estados Unidos, fornecendo matérias-primas e alimentos. A região, porém, é importante não apenas por isso, nem por ser uma eventual reserva estratégica de mercado. A América Latina - isto é, a região que se estende da América Central e Antilhas até o Chile - além de ser uma área prioritária do ponto de vista da segurança, especialmente no *Mare Nostrum,* é igualmente decisiva pará a reprodução do capital nos Estados Unidos.

A participação norte-americana na conflagração européia de 1939-45 - que poderia ser dada como inevitável apesar das resistências de amplos setores da opinião pública e do Congresso °- foi, como se sabe,

decidida por Hitler ao declarar guerra aos Estados Unidos pouco depois do ataque japonês a Pearl Harbor. Com isso, ele resolveu o problema

com que se defrontava Roosevelt, que não encontrava razões que justificassem, perante a opinião pública e influentes setores políticos, a entrada do país na guerra européia, rompendo a tradição isolacionista que remontava a 1919. A guerra, desnecessário dizer, mundializou o cenário e fez que se tornassem realidade, no imediato pós-guerra, as palavras do senador Beveridge com relação às Filipinas: os Estados Unidos transformaram-se nos guardiães da civilização ocidental ameaçada pelo comunismo.

vSerá um interessante exercício intelectual discutir se a política de Truman e dos presidentes que o sucederam não esteve fundamentada numa percepção pouco acurada das intenções soviéticas e, sobretudo, do real controle que Moscou exercia sobre a China, já em 1949, e mais tarde, sobre o Vietnã, para não falar nas guerras de libertação colonial. Por outro lado, numa discussão desse tipo, será necessário verificar se, apesar da rigidez do marxismo-stalinismo, a União Soviética não terá tido uma percepção mais realista da conseqüência política das intenções econômicas dos Estados Unidos ao formular sua doutrina da contenção. Qualquer que tenha sido o grau de aproximação da realidade observado na percepção das intenções do adversário, deve-se ter como ponto de partida que, na Guerra Fria, a avaliação das intenções do adversário misturou coisas diferentes: os Estados Unidos viram no marxismo-leninismo professado pelo governo soviético a prova de que a URSS tinha intenções expansionistas e de que o fim último de sua política era destruir o modo de vida ocidental. Pouco contou, na análise de situação, que os soviéticos tivessem deixado o Irã ante a pressão anglo-americana, ou que a URSS tivesse concordado com a retirada de suas tropas da Áustria, ainda que estabelecendo a condição de que o país deveria ser neutro. As lembranças

do golpe de Praga, em 1948, e do bloqueio de Berlim influenciaram todas

as análises de conjuntura - apreciação negativa essa, diga-se de passagem, confirmada em muitos momentos pelas atitudes do governo russo, *Kruchev consule.* Já no Kremlin se tinha como certo - a conclusão decorrendo das premissas estabelecidas pela versão oficial da economia marxista e pelo pensamento pretensamente revolucionário dos dirigentes - que o *desideratum* dos EUA era o aniquilamento do regime soviético, determinado pela necessidade de expansão do capital.

Assim, a partir da retirada da Inglaterra da Grécia em 1947 e do subseqüente anúncio da Doutrina Truman - para não voltar a Yalta e Potsdam - a política internacional passou a obedecer ao que Clausewitz havia estabelecido: na guerra, cada um faz a lei do outro.

Para os Estados Unidos, a Guerra Fria foi o momento em que as necessidades reais de segurança da ilha-continente imbricaram-se na ideologia da contenção do comunismo e na missão redentora, entendida como a de salvar os valores da civilização ocidental. Digo imbricação, porque as coisas se passaram exatamente como o significado do verbo imbricar traduz: dispor coisas de modo que só em parte se sobreponham umas às outras. Foi essa imbricação que permitiu que as razões ideológicas se sobrepusessem às reais necessidades de segurança e, em muitos casos, às da economia e do comércio. A Doutrina Truman é um típico exemplo de como uma percepção falha provocada pela ideologia - a certeza de que a guerrilha comunista grega estava apoiada pela URSS - pode conduzir as ações de uma grande potência, e de como um governo, tendo se deixado seduzir pelos ouropéis da ideologia e confiante no poder suposto absoluto conferido pela arma nuclear, é levado a atribuir idênticas motivações ao adversário. O mesmo raciocínio - embora fundado mais no temor do que no poder - pode aplicar-se à decisão soviética de impedir a participação de países da Europa do Leste, ocupados pelo Exército Vermelho, no Plano Marshall.

Não se pretende fazer uma análise *ex post lactum* e afirmar que as coisas poderiam se ter passado de modo diferente. Não é possível, porém, deixar de assinalar que muito do envolvimento - em muitos casos, engajamento militar - norte-americano no exterior pode ser atribuído a um erro de apreciação dos motivos da ação do adversário. Além de faltar, em muitos casos, uma definição por antecipação de quais os reais interesses norte-americanos, confundidos ou não com os do Ocidente - valha o 'que valha essa construção ideológica, defensiva e ofensiva a um tempo, e que, desde o fim da Segunda Guerra, foi transformada em realidade econômica, política e cultural e incorporada ao vocabulário e à ação das chancelarias, apesar de seu sentido excludente das demais culturas.

A Guerra da Coréia foi um exemplo típico do que pretendo dizer: poucos se lembraram, no momento em que a Coréia do Norte atravessou o paralelo 38, de que o secretário de Estado havia declarado que a Coréia do Sul não era parte do dispositivo defensivo dos Estados Unidos no Extremo Oriente. Exceto em Berlim - posição cuja importância política fundamental para o Ocidente, isto é, para o prestígio dos Estados Unidos na Europa e em outras regiões, sempre foi afirmada - o que se verifica em muitos dos envolvimentos e engajamentos obedece ao ritmo de ação que o senador J. William Fulbright afirmava ter sido o da diplomacia norte-americana na intervenção dos Estados Unidos na República Dominicana em 1965: "A política dos Estados Unidos na crise dominicana foi caracterizada no início por um excesso de timidez e, subseqüentemente, por uma reação excessiva. Durante toda a crise, foi também caracterizada por uma falta de sinceridade *[a lack 01 candor]"*. Ao que poderia acrescentar que muitos envolvimentos foram determinados não por falta, mas por excesso de ingenuidade ... Há ainda envolvimentos, quando não engajamentos, em que o ritmo é o inverso: inicialmente uma reação excessiva, seguida de uma ação tímida, quando não de uma retirada. A política de Eisenhower no Líbano foi um bom exemplo desse tipo de ação.

O que se infere da ação orquestrada, seja no ritmo acusado por Fulbright, seja no ritmo inverso, é que, em muitas ocasiões, a diplomacia norte-americana perseguiu ao mesmo tempo objetivos diferentes sem atentar para a necessidade de não dispersar esforços e focalizar as áreas em que os reais interesses de segurança e até mesmo comerciais estavam em jogo. Da mesma maneira, não atentou para a necessidade de manter o centro de gravidade da ação - o *Schwerkpunkt* - na direção do objetivo principal. Pode-se dizer, sem receio de exagero, que o **princípio do objetivo** nem sempre presidiu o conjunto das ações que compõem a política externa norte-americana, embora seja ele fundamental em qualquer ação política que se revista do mesmo caráter das ações que integram e fazem o conflito armado. Embora a guerra tenha sido "fria" - apesar dos confrontos periféricos - não se pode esquecer que as ações que marcam a relação entre nações que se consideram adversárias assemelham-se muito às que se dão na guerra. O que não quer dizer que o "erro" - o **princípio do erro** a que se referia Gramsci - não tenha sido compensado à medida que o processo político geral se foi desenvolvendo.

Quando vistos da perspectiva histórica, os conflitos periféricos em que os Estados Unidos se envolveram no período da Guerra Fria sabem, estranhamente, a inutilidade. Foram inúteis porque nada acrescentaram ao poder norte-americano - a intervenção no conflito na Nicarágua tem de ser vista da perspectiva de que toda a região sempre foi considerada vital para a segurança da ilha-continente. O Vietnã é o exemplo mais gritante de uma guerra que foi travada para coisa nenhuma - e os governos norte-americanos nela se engajaram sem considerar que vozes ponderadas haviam aconselhado, sendo ouvidas na ocasião, a não-intervenção na Indochina quando a França caminhava para o desastre de Dien-Bien-Phu. No fundo, o que está por detrás desses percalços é a falta de informações corretas, apesar do imenso aparato que se montou durante a Segunda Guerra e se foi aperfeiçoando no decorrer da Guerra Fria. Não que as informações fossem escassas - pelo contrário, elas fluíam até em demasia. Terá faltado, no entanto, para que permitissem uma mais

corretavisão da realidade, uma certa dose de humildade na apreciação dos fatos brutos dos quais se extraem informações estratégicas para orientar uma política externa. O espírito de superioridade que passou a guiar, a partir de dado momento, a missão civilizadora, impediu a correta compreensão de fatos que se davam em culturas e situações sociais diversas daquelas em que os Estados Unidos tinham construído seu poder.

Da perspectiva da eficácia, os percalços na periferia foram superados quando as ações se concentraram no que pode ser considerado o objetivo principal, que era a União Soviética enquanto império que poderia ameaçar militarmente a Europa Ocidental e enquanto regime que retardava a acumulação do capital em escala mundial. Os resultados dessa concentração no objetivo principal puderam ser vistos *em* Berlim, em 1989, e depois em Moscou, em 1991. Em grande medida, eles foram o produto de uma estratégia de aproximação indireta, se assim se pode dizer. Contribuindo para levar ao limite os efeitos perversos (econômicos e sociais) das crescentes irracionalidade e disfuncionalidade econômicas do planejamento centralizado, a "guerra nas estrelas" apressou a crise fiscal do Estado soviético, uma das causas da crise final do regime. Gorbachev nem conseguiu reverter a situação fiscal, nem foi capaz de, ao mesmo tempo, vencer a força de inércia - e o poder dela decorrente - das máfias que se haviam instalado no Partido Comunista, nos órgãos de planejamento e nas empresas estatais pelo menos desde o período de Brezhnev, nem pôde realizar as profundas reformas na agricultura e na economia em geral e liberalizar o regime sem que o PCUS perdesse o controle da situação. No fim dos anos 80 e no início da década de 1990, a crise fiscal do Estado soviético somou-se ao malogro da *perestroika*, ao irredentismo das repúblicas não-russas que integravam a URSS e ao desejo de independência das "repúblicas populares" manifesto desde a revolução húngara em 1956, pelo menos. Esse somatório de fatores desmantelou a estrutura do império soviético.

VI

Da Guerra Fria, que resta? O problema chinês. O compromisso com Taiwan, a rigor, é uma seqüela do erro de apreciação sobre a revolução dirigi da por Mao Tsé-tung e ainda é produto da eficiente ação de um poderoso *lobby* que atua no Congresso e em setores da administração em Washington desde os tempos do Kuomintang e da guerra civil chinesa. É também uma derivação da "teoria do dominó" - com a diferença de que não há mais posições que serão perdidas se Taiwan for incorporada à China continental. Se o compromisso com o governo de Taipé for capaz de prejudicar as relações dos Estados Unidos com a China, agravando a situação na Ásia, verificar-se-á, mais uma vez, que um erro de percepção terá levado o governo norte-americano a engajar-se num objetivo secundário, imbuído da idéia de que, por ser a superpotência, deva ter compromissos em todo o mundo.

O fim do império soviético, mesmo que não signifique a longo prazo o desaparecimento da Rússia enquanto o novo adversário nuclear possível, completa o ciclo da ascensão do império norte-americano: primeira potência industrial no início do século; primeira potência econômico-financeira e militar nos anos 50; única superpotência no fim do século. Háfatos que, no entanto, podem contribuir para que essa posição de única superpotência não seja incontrastável. Sem discutir, agora, quais as conseqüências que acarretará para o relacionamento dos Estados Unidos com o mundo, a formação, lenta e penosa, de blocos econômicos e políticos que podem buscar autonomia estratégica e econômica, é necessário ter presente todas as transformações demográficas que se vêm verificando nos Estados Unidos - e que a médio prazo terão significativos efeitos sociais que poderão alterar o conteúdo do "sonho americano". Apesar dessas transformações serem visíveis e até mesmo mensuráveis, as elites dirigentes continuam imbuídas da llÚssão civilizadora no estilo Beveridge. E são cônscias de que a lógica interna da acumulação do capital, mesmo na chamada globalização, exige uma política externa

que reserve mercados para a reprodução do capital - consciência que, eleitoralmente, traduz-se numa reduzida taxa de desemprego.

No fim do ciclo, o quadro é diferente daquele que se tinha no início do século porque os problemas de segurança - desde que não se tome o caso de Taiwan como ameaçando a estabilidade do Ocidente -estão, pelo menos teoricamente, resolvidos: não há potência militar capaz de infligir danos irreparáveis aos Estados Unidos nem de suportar a represália nuclear norte-americana, se esse vier a ser o caso. Permanecem, porém, as questões de comércio e de ideologia. São elas que condicionam, agora, os objetivos nacionais norte-americanos. Note-se que, assim como houve um momento em que a ideologia se imbricou na segurança, a missão redentora, agora, imbrica-se no comércio, e a defesa de uma "democracia de mercado" passa a ser objetivo nacional. Essa imbricação, pelos turvos caminhos da superpotência que não tem mais adversário militar e ideológico à sua altura, poderá fazer que a defesa da "democracia de mercado" -que no fundo significa a abertura de mercados para as indústrias de alta tecnologia e para os serviços norte-americanos - se confunda com a segurança nacional em sentido estrito. A probabilidade de que isso venha a ocorrer é grande, especialmente quando se considera a crescente importância ,que a administração e o Congresso emprestam aos negócios - o novo embaixador dos Estados Unidos em Brasília não deixou claro que sua missão será cuidar dos interesses das empresas norte-americanas no Brasil? Ora, essa confusão de negócios com diplomacia e política de potência dá-se no momento em que a formação dos grandes blocos econômicos pode restringir o espaço geográfico necessário para a reprodução do capital originário dos Estados Unidos.

A globalização não eliminou as diferentes origens nacionais do capital nem eliminou a obrigação política de os governos defenderem os interesses de empresas nacionais. Para os Estados Unidos, o problema é que não se pode mais fazer a "política das canhoneiras" nem é mais possível invocar a ameaça do comunismo, a qual serviu para cimentar alianças, ainda que à custa do sacrifício do sentido ético primevo da missão

redentora consubstanciado no que eu chamaria de **complexo Paine-Hamilton: a** Atenas vingadora dos ultrajes aos direitos dos povos.

Esse conjunto de fatores fará que, ao fim de um século em que construiu seu poder incontrastável, os Estados Unidos se voltem mais uma vez para um objetivo que foi seu desde o início de sua longa caminhada pela História: a América Latina. Castro foi um acidente de percurso que se revelou quase fatal na crise de 1962, quando a necessidade de garantir a segurança obrigou o governo norte-americano a jogar a cartada final contra a URSS. Hoje, Cuba é apenas o símbolo do que não deveria ter sido a política norte-americana depois de 1959, ti da presunção de fazer da América do Sul uns mil Vietnãs.

Descartado Castro, a América Latina continua sendo a grande reserva de caça onde, como no início do século XIX, os Estados Unidos disputam com a Europa terreno para afirmar sua hegemonia econômica.

Participantes dos seminários

Brasílio Sallum
Professor, Universidade de São Paulo

Carlos Henrique Cardim
Diplomata, diretor do Centro de Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia

Carlos Ivan Simonsen Leal
Professor, vice-presidente da Fundação Getúlio Vargas (FGV -RJ)

César Guimarães
Professor, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)

Clóvis Brigagão
Professor, diretor do Centro de Estudos Norte-Americanos da Universidade Cândido Mendes

Geraldo Forbes
Membro do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA/USP), é responsável pela Área Temática Estados Unidos da Revista *Panorama da Conjuntura Internacional*

João Paulo de Almeida Magalhães
Professor, Universidade Estadual do Rio de 1aneiro (UERJ); presidente do Instituto dos Economistas do Estado do Rio de Janeiro

João Pontes Nogueira
Professor, Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)
José Tavares de Araujo
Professor, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); consultor da Organização dos Estados Americanos

Mauro Mendes de Azeredo Diplomata, e escritor

Oliveiros S. Ferreira
Professor, Livre-docente, professor da Universidade de São Paulo e na

Pontificia Universidade Católica (PUC-SP)

Samuel Pinheiro Guimarães
Embaixador, diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Estados Unidos Versões Brasileiras
Capa: papel cartão supremo LD’ 250 grs.
4x0 cores formato 150 x 215 mm (fechada),

com 2 orelhas de 6 cm cada;
Miolo: 264 páginas no papel Pólen soft LD’80grs
em 1x1 cor no formo 150 x 215 mm (fechado);
Acabamento: com cola quente (hotmelt),
dobrado, capa vincada, plastificação fosca (na capa), costurado.

ARTE FINAL, IMPRESSÃO E ACABAMENTO
GRÁFICA E EDITORA BANDEIRAnTE LTDA.
Av. Pará nQ 151 . Campinas - Goiãnla . GO
Fone: (62) 233.4082
Fax: (62) 233-2278