Hegemonia em tempos de cólera: a difícil construção de uma ordem mundial

ALVARO BIANCHI
PROFESSOR DE TEORIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE METODISTA DE SÃO PAULO (UMESP)

A guerra dos Estados Unidos e da Inglaterra contra o Iraque reacendeu o velho debate no interior do *American establishment* entre isolacionistas e internacionalistas, unilateralistas e multilateralistas. Mas esse debate tem uma história recente sobre a qual é importante voltar, na medida em que ele ilumina as novas opções da política externa norte-americana e a invasão do Iraque. Com o colapso da União Soviética e o fim do parceiro/adversário estratégico, que havia constituído juntamente com os Estados Unidos a ordem mundial de Yalta e Potsdam, não faltaram aqueles que anunciaram chegada a hora do grande império do norte voltar-se para dentro e assumir uma política externa mais comedida. Derrotado de maneira inesperada o *adversário estratégico*, estariam criadas as condições para colher os "dividendos da paz", diminuindo as despesas militares e os gastos com defesa no exterior, justamente em um momento no qual a crise fiscal assumia proporções inauditas.

O fim do *parceiro estratégico* e de sua capacidade de contenção trouxe, entretanto, novos e ampliados problemas. Não foi apenas a União Soviética que entrou em colapso. A ordem mundial que tinha nela um de seus pilares seguiu o mesmo caminho. O tema é certamente discutível e há um importante debate nos Estados Unidos sobre ele. Mas mesmo aqueles que afirmam a continuidade de uma *ordem liberal* organizada a partir do acordo dos Estados Unidos com a Inglaterra em 1941, ordem esta que teria desembocado no sistema de Bretton Woods, são obrigados a afirmar que esta tinha como pressuposto uma *ordem de contenção*, baseada no equilíbrio de poder, na detenção nuclear e na competição política e ideológica.[1] A manutenção

[1] G. John Ikenberry. The myth of post-Cold War chaos. *Foreign Affairs*, may-jun, 1996, p. 81.

da *ordem liberal* somente foi possível no pós-guerra na medida em que uma *ordem de contenção* era operacional.

Ora, muito antes do colapso da *ordem de contenção*, a própria *ordem liberal* havia mostrado seu esgotamento. Encerrado no final dos anos 1960 o ciclo expansivo do pós-guerra teve início uma profunda desaceleração da economia, com alguns momentos de crise aguda. A crise abalou profundamente o sistema de Bretton Woods eliminando um de seus pressupostos, o padrão ouro, e diminuindo a eficácia de suas principais instituições, dentre as quais o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para organizar a economia mundial e evitar novas turbulências. É nesse processo decenal que a crise presente encontra sua explicação.

O fim da *ordem de contenção* trouxe novos problemas para o imperialismo norte-americano e tem impedido a estabilização de uma nova *ordem liberal.* Consolidou-se, assim, nas elites políticas e econômicas norte-americanas, a idéia de que era necessário construir uma "nova ordem mundial". A aventura de Saddam Hussein no Kuwait, no início dos anos 1990, foi interpretada por essa elite como a possibilidade de iniciar essa construção. Um mês depois da invasão, o presidente Bush anunciava no Congresso norte-americano: "A crise no Golfo Pérsico, grave como é, oferece uma *rara oportunidade* para mover-nos em direção a um período histórico de cooperação. Superando estes tempos tumultuosos, nosso (…) objetivo pode emergir – uma nova ordem mundial: uma nova era livre da ameaça do terror, forte na persecução da justiça, e mais segura na busca da paz."[2]

A oportunidade nasce da crise, diz a sabedoria chinesa e Bush também. Com o colapso da União Soviética, o capital financeiro mundializado vislumbrou a possibilidade de superação da situação adversa dos anos 1970 e 1980 na expansão desenfreada rumo a novas áreas de exploração, aprofundando sua penetração na América do Sul e conquistando territórios que até então tinham ficado a sua margem, como a Europa do Leste e a zona euroasiática, além de garantir uma presença direta no Oriente Médio através das bases militares instaladas por ocasião da Guerra do Golfo.

Mas os documentos chaves da política de defesa norte-americana, desde então, ressaltam ao lado das oportunidades que se abriram para os Estados

[2] George Bush. *Address before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf crisis and the federal budget deficit*. Washington D.C.: Office of the Press Secretary, 11 Sept. 1990. Grifos nossos.

Unidos os perigos que lhes acompanham, indicando seus temores. Assim, o *National Secutiry Strategy of the United States*, de 1991, anunciava: "Esta nova era oferece grande esperança, mas esta esperança pode ser temperada com a incerteza ainda maior que enfrentamos. Quase imediatamente novas crises e instabilidades aparecem sobre nós." [3] De fato, novas crises já estavam em curso quando o documento veio à luz. George Bush, o pai, se viu às voltas com conflitos nacionais (ex-Iugoslávia e ex-repúblicas soviéticas), étnicos e tribais (Somália) e guerras convencionais (Iraque) que se somaram aos velhos problemas como os movimentos guerrilheiros na América Latina (Peru e Colômbia) e Ásia (Filipinas).

A Guerra do Golfo, anunciada por muitos como a definitiva prova do advento de uma nova ordem mundial unipolar era definida de maneira mais comedida pela Casa Branca, que via no episódio "um poderoso lembrete de que há ainda fontes autônomas de turbulência no mundo". E o mesmo era afirmado com relação ao colapso da União Soviética e às dúvidas que seu destino despertava. Para muitos estrategistas norte-americanos, era chegada a hora de reavaliar as formas de pensar a política, ou seja, de pensar as novas configurações políticas do mundo contemporâneo e o lugar dos Estados Unidos nele.[4]

As possibilidades e os desafios da nova situação mundial percebidos pela política externa norte-americana resumem-se assim na criação de uma estratégia que permita expandir significativamente a *ordem liberal*, atingindo áreas até então vetadas, em um contexto no qual uma nova *ordem de contenção* ainda precisava ser criada. De um ponto de vista prático, isso significava uma política externa mais agressiva que fundisse explicitamente as duas ordens: a segurança nacional e os objetivos econômicos dos Estados Unidos: "Segurança nacional e vigor econômico são indivisíveis. Nós almejamos a: promover uma economia norte-americana forte, próspera e competitiva; *garantir o acesso aos mercados externos, energia, recursos minerais, os oceanos e o espaço; promover uma abertura e expansão do sistema econômico internacional, baseado em princípios de mercado com distorções mínimas ao comércio e ao investimento, moedas*

[3] The White House. *National Security Strategy of the United States*. Washington D.C.: Aug. 1991.

[4] Idem.

estáveis e regras amplamente respeitadas para administrar e resolver disputas econômicas".[5]

O *National Secutiry Strategy*, de 1991, não poderia ser mais explícito quanto aos objetivos dos Estados Unidos. Certamente poderíamos lembrar que a rigor a diplomacia norte-americana sempre esteve a serviço dos interesses econômicos. Charles E. Wilson, ex-executivo da General Motors e secretário da Defesa dos Estados Unidos (1953-1957), imortalizou essa política na frase: "*O que é bom para a General Motors é bom para os Estados Unidos; o que é bom para os Estados Unidos é bom para a General Motors*" e o historiador William Appelman Williams já remarcava, nos anos 1960, que essa era a constante na política externa norte-americana.[6] Mas o que o documento indica é uma necessidade premente dos Estados Unidos construírem uma nova ordem mundial de contenção como o pré-requisito da expansão da ordem liberal.

Os fundamentos dessa nova ordem mundial são definidos de maneira ainda mais explícita no *Defense Planning Guidance*, para os anos fiscais de 1994-1999. Um esboço desse documento foi divulgado pelo *New York Times* em fevereiro deste ano, provocando um verdadeiro escândalo. Nele era afirmada a possibilidade de guerras preventivas, ou seja, sem um ataque prévio ou o perigo de que tal ataque acontecesse. Mas o que causou furor nos serviços diplomáticos ocidentais foi a estratégia de impedir todo "rival potencial a aspirar um papel mais importante", citando o Japão, a Alemanha e a Índia como adversários regionais potenciais. O documento afirmava também que os Estados Unidos deveriam prevenir "a emergência de arranjos de segurança européia que excluíssem os Estados Unidos".[7]

O documento era confidencial e sua versão definitiva não veio à luz até então, muito embora alguns mais afoitos escrevam como se tivessem tido acesso a ele.[8] Mas o que as passagens publicadas pelo *New York Times* denotam é uma nova ofensiva da política externa norte-americana para reformatar o mundo depois do colapso da União Soviética. Desenhava-se, assim, o que

[5] Idem.

[6] William Appleman Williams. *The tragedy of American diplomacy*. Nova York: Basic, 1968.

[7] Alfredo G. A. Valladão. *Les mutations de l'ordre mondial. Géopolitique des grandes puissances 1980-1995*. Paris: La Découverte, 1994, p. 170.

[8] Foi Charles Knight, do *Project on Defense Alternatives*, quem me alertou para tal.

Valladão chamou de a "estratégia da lagosta". A cabeça estaria constituída pelos Estados Unidos no contexto do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), com um corpo composto pela América Latina. Uma das pinças estaria formada por uma Organização do Tratado Atlântico Norte (Otan) expandida e a outra pelos acordos militares e de defesa bilaterais com o Japão e a Ásia do Pacífico, perseguidos insistentemente pelo governo norte-americano. Entre essas duas pinças, estariam as zonas de turbulência e as principais ameaças à supremacia norte-americana: a ex-União Soviética, o mundo muçulmano e a China.[9]

A "doutrina Clinton": o unilateralismo chique

Paradoxalmente, o presidente que anunciou a vitória definitiva sobre a União Soviética e a construção de uma nova ordem mundial sucumbiu à pressão da opinião pública norte-americana, fortemente marcada pela recessão que se anunciava e favorável a um remanejamento da agenda privilegiando a política interna. As pretensões de George Bush obter mais um mandato foram sepultadas e Bill Clinton e os democratas assumiram o poder prometendo focalizar a economia interna como um raio laser ("*like a laser beam*").

As mudanças na política externa levadas a cabo por Bill Clinton, entretanto, tardaram alguns meses a aparecer. Os supostos inimigos, não. No dia 26 de junho de 1993, seis meses depois da posse, os Estados Unidos lançaram um ataque de mísseis sobre o quartel general do serviço de inteligência iraquiano, acusado de organizar um atentado contra a vida do ex-presidente Bush.

Depois de alguns meses de política reativa, na qual a ausência de uma estratégia mais clara se fazia notar, desenhou-se o que se denominou, não sem certo exagero, de "doutrina Clinton". Coube ao assistente do presidente Clinton para assuntos de segurança nacional, Antonhy Lake, anunciar a nova estratégia em um discurso no dia 21 de setembro de 1993: "Durante toda a Guerra Fria, contivemos uma ameaça global às democracias de mercado, agora, precisamos ampliar seu alcance, particularmente em lugares de significado especial para nós. A sucessora de uma doutrina de contenção

[9] Alfredo G. A. Valladão. Op. cit., p. 170-177. A imagem fica mais forte a partir de uma projeção Dymaxion do globo terrestre.

deve ser uma estratégia de ampliação (*enlargement)* – ampliação da comunidade mundial livre de democracias de mercado".[10]

A idéia de um alargamento da "comunidade internacional" se encontra associada à expansão da área de influência direta dos Estados Unidos nas esferas econômica, política e ideológica. Poucos dias depois do discurso de Lake, Bill Clinton reafirmou os novos contornos da política externa norte-americana. Segundo o presidente, "em uma era de perigos e oportunidades, nosso objetivo premente deve ser expandir e fortalecer a comunidade mundial de democracias baseadas no mercado. Durante a Guerra Fria nós procuramos conter a ameaça à sobrevivência de instituições livres. Agora devemos buscar alargar o círculo de nações que vivem sob instituições livres".[11]

O problema enfrentado por Bush, avançar na construção de uma nova ordem mundial de contenção, era ainda o mesmo que Clinton fazia frente, mas não o mote com o qual o novo governo enfrentava o problema. O unilateralismo agressivo característico dos republicanos tem sua versão mais sofisticada com os democratas. Subjacente à idéia de alargamento encontra-se o pressuposto da reconstrução de uma *ordem liberal ampliada* reencontrando o vigor da economia norte-americana que havia caracterizado os tempos nos quais as diretrizes firmadas em Bretton Woods ainda não eram letra morta.

A promessa de focalizar a economia como um laser não deixou, assim, de ser cumprida. Comentando o *Peace, Prosperity, and Democracy Act*, encaminhado pelo governo Clinton ao Congresso, o então Secretário de Estado Warren Christopher definia assim a questão: "O novo ato promoverá agressivamente os interesses econômicos dos Estados Unidos. Através do ato, poderemos encorajar um crescimento econômico numa base ampliada, criando mercados dinâmicos para as exportações norte-americanas no mundo em desenvolvimento, onde, por volta do ano 2000, quatro de cada

[10] Anthony Lake. From Containment to Enlargement. Address at the School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, Washington, DC, 21 Sep. 1993. *US Department of State Dispatch*, v. 4, n. 39, 27 Set. 1993. Para a formulação dessa nova visão, ver Douglas Brinkley. Democratic enlargement: The Clinton Doctrine. *Foreign Policy*, n. 106, Spring 1997.

[11] Bill Clinton. Confronting the Challenges Of a Broader World. Address to the UN General Assembly, 27 set. 1993. *US Department of State Dispatch*, v 4, n. 39, 27 set. 1993.

cinco consumidores do mundo viverão".[12] Como o próprio Clinton afirmou em mensagem ao Congresso por ocasião da discussão do orçamento de 1994, "temos colocado nossa competitividade econômica no coração de nossa política externa".[13] A reunião de cúpula da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (Apec – Cooperação Econômica Ásica-Pacífico), com participação da China, em novembro de 1993; a entrada em vigor do *North American Free Trade Agreement* (Nafta – Tratado de Livre Comércio da América do Norte), em 1º de janeiro de 1994; e a assinatura dos acordos do *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt – Acordo Geral de Tarifas e Comércio), em abril de 1994 simbolizavam o novo enfoque da política externa norte-americana.

Essa nova visão construída em torno do imperativo de reconstrução da *ordem liberal* articulava-se nos documentos estratégicos do governo Clinton com a necessária reconstrução de uma *ordem de contenção*. As diretrizes básicas estratégicas dessa *ordem de contenção* foram apresentadas pela primeira vez de maneira mais consistente no conhecido *Report on the Bottom-Up Review*. A nova política cedia às pressões internas por um remanejamento de recursos, advogando uma força militar menor e mais barata, muito embora capaz ainda de operar simultaneamente em dois teatros de guerra simultâneos. O oponente, entretanto, não podia mais ser a União Soviética. Os novos inimigos declarados (porque há os não anunciados) são os chamados "Estados delinqüentes" (*rogue States*): Cuba, Síria, Líbia, Sudão, Irã, Iraque e Coréia do Norte, com ênfase especial nestes dois últimos.

A definição dos "Estados delinqüentes" é realizada apagando toda diferença cultural, política e histórica e colocando no lugar destas os valores do capitalismo norte-americano. Assim, no *Report on the Bottom-Up Review,* o secretário de Defesa Les Aspin anunciava o início de uma era na qual "podemos substituir o confronto Leste-Oeste da Guerra Fria por uma era na qual a comunidade de nações, guiada por um compromisso comum com os princípios democráticos, a economia de livre mercado e o império da lei

[12] Warren Christopher. The Peace, Prosperity, and Democracy Act of 1994. Opening statement at a State Department news conference. Washington, D.C., February 3, 1994. *US Department of State Dispatch*, v. 5, n. 7, 14 Feb. 1994.

[13] William J. Clinton. *The Budget Message of the President*. Washington D.C.: 7 Feb. 1994.

possa ser significativamente alargada".[14] O que define um Estado delinqüente é, assim, sua insubordinação, em maior ou menor grau, perante os valores considerados essenciais pela política externa norte-americana e, particularmente, o livre mercado. Assim, são considerados inimigos potenciais todos aqueles países que se colocarem à margem da ordem mundial que os Estados Unidos pretendem construir sob seu comando.

Retórica dos *valores* ou dos *preços*? Na definição de sua estratégia e de seus inimigos, na persistente universalização de seus valores, na expansão de suas capacidades repressivas e na recorrente utilização destas, a política externa norte-americana sob o governo Clinton expressou um persistente unilateralismo, ou seja, a afirmação da máxima independência de ação e liberdade para intervir ou abster-se de tal de acordo com a situação e orientando-se, exclusivamente, por seus próprios interesses.[15] Mas a retórica é também parte constitutiva da política. O unilateralismo clintoniano legitimava-se externamente com um discurso multilateralista no qual tinham lugar as referências formais à comunidade internacional, aos direitos humanos e a uma política mais ativa nos organismos internacionais.

A articulação da construção de uma *ordem de contenção* como pressuposto da *ordem liberal* revela, em toda sua amplitude, esse caráter unilateralista. A realização dos objetivos econômicos norte-americanos pressupunha uma política externa ativa. Lembremos que em seu discurso eleitoral, Bill Clinton havia prometido focalizar a economia como um laser. Os objetivos da política externa são, assim, cruamente explicitados dando continuidade a um discurso apresentado pela primeira vez de maneira mais incisiva por George Bush: "Nosso objetivo principal, como nação, é fortalecer nossa sociedade e economia para as demandas do ambiente competitivo do século XXI, enquanto, ao mesmo tempo, evitamos os riscos de reduções abruptas nas capacidades de defesa e nos compromissos de além-mar referentes", afirmava Les Aspin.[16]

[14] Les Aspin. *Report on the Bottom-Up Review*. Washington D.C.: Department of Defense, 1993. Disponível em < http://www.fas.org/man/docs/bur/index.html>

[15] Sobre o persistente unilateralismo da política externa norte-americana, ver Michel Dunne. US foreign relations in the twentieth century: from world power to global hegemony. *International Affairs*, v. 76, n. 1, p. 25-40, 2000

[16] Les Aspin. *Op. cit.*

A "diplomacia econômica" encontrava, assim, seu lugar no centro da política externa norte-americana. No discurso, a chamada "globalização da economia" aparecia como o álibi finalmente encontrado para uma política externa ativa: uma estratégia de engajamento, como anunciado no *Quadrennial Defense Review, 1997*, que supostamente se contrapunha tanto ao isolacionismo como à idéia de que os Estados Unidos deveriam ser a polícia do mundo. Dizia o documento:

"Em meio a essas visões concorrentes de isolacionismo e polícia mundial, reside uma estratégia de segurança que é consistente com nossos interesses globais – uma estratégia nacional de segurança de engajamento. Uma estratégia de engajamento presume que os Estados Unidos continuarão a exercer uma liderança forte na comunidade internacional, utilizando todas as dimensões de sua influência para adequar o ambiente de segurança internacional. Isso é particularmente importante para garantir paz e estabilidade em regiões onde os Estados Unidos têm interesses vitais ou importantes e para estender a comunidade de democracias de livre mercado. Fortalecendo e adaptando alianças e coalizões que servem para proteger interesses e valores partilhados são a maneira mais efetiva de atingir esses objetivos".[17]

A "diplomacia econômica" não pressupunha o abandono da política de canhoneiras, como ficou claro no ataque ao Iraque e no posterior envio de tropas norte-americanas à Somália, em 1993; na invasão do Haiti, em 1994; e nos bombardeios da Otan na Bósnia, em 1995. Mas críticos da política externa dos democratas não deixaram de apontar, ressaltando justamente essas intervenções militares, que a política de engajamento e alargamento da administração de Bill Clinton foi marcada por um caráter reativo perante os acontecimentos internacionais e uma escassa capacidade de antecipação.[18]

De fato, a idéia de engajamento e alargamento estava assentada sobre uma visão espontaneísta e extremamente otimista da construção da nova ordem mundial. O fim da chamada Guerra Fria abriria a estrada para a passagem dos valores, da política e, é claro, dos produtos norte-americanos. Bastaria para tal engajar-se nesse movimento espontâneo, procurando levá-lo até onde fosse possível. Tal política, como muitos notaram, era

[17] US Department of Defese. *Quadrennial Defense Review, 1997*. Washington D.C.: 1997.

[18] Charles William Maynes. Bottom-Up Foreign policy. *Foreign Policy*, n. 104, Fall 1996, p. 36.

mais a expressão de um desejo do que o resultado de uma análise da realidade.[19] O otimismo clintoniano estava, certamente, apoiado no importante crescimento da economia norte-americana e nas sucessivas vitórias da diplomacia econômica, que pareciam apontar para uma reconstrução bem sucedida da *ordem liberal*.

Mas os conflitos com os quais o governo norte-americano se viu às voltas no primeiro mandato presidencial revelaram as dificuldades do processo de construção da ordem de contenção. A abertura da livre estrada projetada pela administração Clinton dependeria do uso mais constante da força. Analistas conservadores e políticos republicanos, fortalecidos com a maioria conquistada no congresso em 1995, argumentavam que uma ordem mundial só viria à luz com a supremacia norte-americana. Discutindo em 1996, o programa republicano para as eleições William Kristol e Robert Kagan, dois importantes especialistas em relações internacionais, vaticinavam:

"Os conservadores não serão capazes de governar os Estados Unidos por um longo período se eles falharem em oferecer uma visão mais elevada de seu papel internacional. E qual deve ser esse papel? Hegemonia global benevolente. Tendo derrotado o 'império do mal', os Estados Unidos usufruem predomínio estratégico e ideológico. O primeiro objetivo da política externa norte-americana deve ser preservar e incrementar esse predomínio".[20]

O *Quadrennial Defense Review Report,* de 1997, não deixou de ser uma resposta a esses clamores. Indo além dos pressupostos do *Bottom-Up* ele antecipava, em certa medida, o que seria a escalada militarista norte-americana a partir de 1998. Além de manter o objetivo de lutar e vencer duas *major theater wars*, o novo relatório acrescentava a necessidade de manter a presença além mar de modo a "adequar o ambiente internacional" e responder de maneira mais eficiente "à variedade de contingências de pequena escala e ameaças assimétricas".[21]

[19] Douglas Brinkley. Democratic enlargement: The Clinton doctrine. *Foreign Policy*, n. 106, Spring 1997, p. 119.

[20] William Kristol e Robert Kagan. Toward a neo-reganite foreign policy. *Foreign Affairs*, v. 75, n. 5, jul-aug. 1996, p. 20. Ver, também, Robert Kagan. The benevolent empire. *Foreign Policy*, n. 111, p. 24-48, summer, 1998.

[21] William s. Cohen. The Secretary message. In: US Department of Defese. *Quadrennial Defense Review, 1997*. Washington D.C.: 1997.

Se fosse necessário para "adequar o ambiente" internacional a "comunidade internacional" deveria ficar à margem: "quando os interesses em jogo são vitais – isto é, quando são de ampla e crescente importância para a sobrevivência, segurança e vitalidade dos Estados Unidos – nós poderemos fazer o que for preciso para defendê-los, inclusive, quando necessário, o uso unilateral do poder militar".[22] Os bombardeios sobre o Afeganistão e o Sudão, em 1998 e, de maneira mais clara, o ataque da Otan à Sérvia, comandado pelos Estados Unidos em 1999, deixaram claro que o multilateralismo clintoniano era apenas uma questão de tática, ou melhor, uma questão de estilo, como tem frisado o analista conservador Robert Kagan.[23]

A "doutrina Bush": o unilateralismo de choque

A partir de 1999, ilustrando uma postura mais ofensiva do governo norte-americano, o orçamento de defesa voltava a crescer em termos reais, aumentando 5,2% em 1999; 1,4% em 2000; e 5,0% em 2001. Ao terminar seu segundo mandato presidencial o governo Clinton havia promovido dezoito intervenções militares em um período de apenas três anos. "Uma média de uma intervenção a cada nove semanas nos últimos anos", ressaltou George W. Bush durante sua campanha presidencial.[24]

O novo presidente, George W. Bush, manteve essa escalada armamentista, ao mesmo tempo em que, juntamente com sua equipe promovia um novo giro tático da política externa norte-americana. Os primeiros meses do governo foram fortemente marcados por um recrudescimento da política unilateralista, já implementada por Clinton, pela primazia crua do "interesse nacional" sobre a "comunidade internacional" e por um aparente desprezo pelos temas da política internacional.

Bush e sua equipe eram portadores de um programa que retomava o paradigma reganiano de realização de uma "hegemonia benevolente" por par-

[22] Idem.

[23] Robert Kagan. Multilaterilsm, American style. *The Washington Post*, 13 sept. 2002.

[24] George W. Bush. *A period of consequences*. The Citadel. 23 Sep. 1999. Disponível em <http://www.ransac.org/new-web-site/>. Ver a discussão sobre o debate eleitoral referente à política externa em Rodger A. Payne. Bush: the sequel. *International Studies Perspective*, v. 2, n. 3, p. 305-315, 2001.

te dos Estados Unidos, resgatando a ofensiva político-econômica do velho *cowboy*. O *unilateralismo chique* de Bill Clinton, com seus apelos à "comunidade internacional" dava lugar ao *unilateralismo de choque* de Bush e sua equipe.

Para a nova estratégia, a construção da nova ordem mundial deveria ser um ato de força dos Estados Unidos. A principal ameaça que os Estados Unidos enfrentariam seria sua própria passividade e a recusa a usar a força sempre que necessária à formatação da ordem mundial: "A hegemonia norte-americana é a única defesa confiável contra a ruptura da paz e da ordem internacional. O objetivo apropriado da política externa norte-americana, então, é preservar essa hegemonia tanto quanto possível. Para atingir esse objetivo, os Estados Unidos necessitam uma política externa *neo-reganista* de supremacia militar e confiança moral".[25]

Nos seis primeiros meses de seu mandato em 2001, George W. Bush anunciou, em 2 de janeiro, que não enviaria para ratificação ao Senado o acordo estabelecendo uma Corte Criminal Internacional; abandonou, em 28 de março, o protocolo de Kyoto de 1997; ameaçou abandonar, em 1º de maio, o Tratado de Mísseis Anti-balísticos; em 21 de julho ameaçou retirar-se da conferência das Nações Unidas para limitar o tráfico ilegal de armas pequenas; e em 25 de julho, rejeitou as medias propostas para reforçar a Convenção de Armas Biológicas de 1982.[26]

Os atentados do 11 de setembro forneceram o álibi perfeito para a retomada da ofensiva política-econômica. Decretada a guerra contra o terrorismo, "uma guerra para salvar a própria civilização", nas palavras de Bush, tinha início a ofensiva.[27] Quando Bush assumiu, em 2001, o orçamento de defesa era de US$ 329 bilhões, tendo pulado para US$ 396,8 bilhões no ano fiscal de 2003. Além da já elevada previsão orçamentária de 2001, o governo Bush solicitou logo após os atentados e obteve do Congresso nor-

[25] William Kristol e Robert Kagan. Toward a neo-reganite foreign policy. *Foreign Affairs*, v. 75, n. 5, jul-aug. 1996, p. 23.

[26] Michael Cox. American power before and after 11 September: dizzy with success. *International Affairs*, v. 78, n. 2, 2002, p. 270n; Steve Smith. The end of the unipolar moment? September 11 and the future of world order. *International Relations*, v. 16, n. 2, 2002, p. 175-177; John Dumbrell. Unilateralism and "America First"? President George W. Bush foreign policy. *The Political Quarterly*, v. 73, n. 2, p. 279-287, Jul. 2002.

[27] Geroge W. Bush. *President discusses war on terrorism in address to the Nation World Congress Center*. Washington D.C.: Office of the Press Secretary, 6 Nov. 2001.

te-americano uma suplementação orçamentária de US$ 40 bilhões. O orçamento de 2002 incorporou novos acréscimos para a defesa, chegando a um montante de US$ 350,7 bilhões, aos quais se somaram US$ 14,4 bilhões de uma suplementação orçamentária, sancionada em agosto de 2002 e destinada ao Pentágono para dar conta dos custos crescentes da guerra contra o Afeganistão. O orçamento de defesa de 2003, por sua vez, registra um acréscimo de 10,7% com relação ao ano anterior, atingindo a cifra já citada de US$ 396,8 bilhões e igualando os índices de crescimento das despesas militares atingidos durante a corrida armamentista patrocinada por Ronald Reagan.[28]

Para o ano fiscal de 2004, o governo Bush planeja requisitar US$ 399,1 bilhões para seu orçamento de defesa. O montante é 13% superior, em termos reais à média dos gastos militares do período da chamada Guerra Fria. A previsão oficial é que o orçamento aumente 17% entre os anos fiscais de 2003 e 2009, o que o colocaria nesse último ano 22% acima da média dos anos da Guerra Fria e retomaria os valores da escalada armamentista dos anos 1980.[29]

Mas o "império do mal" anatemizado por Ronald Reagan não existe mais. George W. Bush e sua equipe encontraram um substituto senão à altura pelo menos funcional no "eixo do mal" – Irã, Iraque e Coréia do Norte.[30] Para aqueles que ainda mantêm ilusões na política externa de Bill Clinton vale lembrar que os documentos estratégicos de seu período cansaram de vilipendiar os "Estados delinqüentes" (*rogue States*) – os mesmos três do "eixo do mal", mais Líbia, Sudão, Síria e Cuba.

The National Security Strategy of the United States of América, divulgado em setembro de 2002, radicalizou a estratégia do novo governo. Nele é pro-

[28] The Arms Trade Resource. Increases in military spending and security assistance since 9/11/01. *TomPaine.com*, 8 oct. 2002. Disponível em: http://www.tompaine.com/feature.cfm/ID/6504/view/print. Ver também National Defense Budget Authority, FY 1960-2007. Disponível em: <http://www.csbaonline.org/3Defense_Budget/2Tables_Graphs/1Defense_Budget_Topline/Table2.pdf.>.

[29] Steven M. Kosiak. FY 2004 Defense Budget Request: Back To Cold War-level spending, and beyond. *Center for Strategic and Budgetary Assessments*. 31 jan. 2003. Disponível em <http://www.csbaonline.org>.

[30] George W. Bush. The President's State of the Union Address. Washington, D.C.: Office of the Press Secretary. 29 jan. 2002.

clamada a existência de um único modelo de sucesso nacional – liberdade, democracia e livre-empresa, ou seja, o *american way of life* – e anunciada a presença de seus novos inimigos, os *terroristas*. Definidos de maneira vaga para que nele possam ser incluídos todos aqueles que se opõem aos interesses norte-americanos, tais terroristas existem aos milhares em "células na América do Norte, América do Sul, Europa, África, Oriente Médio e através da Ásia".[31] Associando a existência desses e das ameaças à segurança americana à ausência de "democracia, desenvolvimento, livres mercados e livre comércio" o documento se compromete a trabalhar ativamente para levar esses princípios a todos os cantos do mundo: "uma economia mundial forte incrementa nossa segurança nacional promovendo prosperidade e liberdade no resto do mundo", afirma o documento.[32]

Alguns aspectos de *The National Security Strategy* merecem ser destacados. O documento dá novos contornos ao multilateralismo *American style*. Colocando o foco na *cooperação entre as grandes potências*, a nova política de segurança norte-americana afirma a vontade de construir uma nova ordem mundial na qual todas as demais potências se encontrem diretamente subordinadas ao poderio norte-americano. Pela primeira vez desde o surgimento do sistema de Estados-nação na Paz de Westfália haveria um poder inconteste, capaz de unificar todas as demais potências em torno de seu projeto.

Um poder inconteste e que não admite ser desafiado. Mostrando que a *cooperação entre as grandes potências* é na verdade uma relação de dominação, o documento, em uma de suas passagens mais criticadas, declara que os Estados Unidos "terão a força necessária para dissuadir adversários potenciais de empreender uma acumulação de forças militares com a esperança de sobrepujar ou igualar o poderio dos Estados Unidos".[33] O texto retoma as polêmicas passagens do *Defense Planning Guidance* divulgado pelo *New York Times* em 1992 e não é de se estranhar que Paul Wolfowitz, o apontado mentor daquele documento, esteja novamente acomodado na Casa Branca, na condição de subsecretário de Defesa do governo norte-americano.

[31] The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C., Sept. 2002, p. 5.

[32] Idem, p. 17.

[33] Idem, p. 38.

É no espírito desse multilaterialismo *American style* que os Estados Unidos anunciam que procurarão sempre o apoio internacional, mas "não hesitarão em agir sozinhos, se necessário para exercer nosso direito de autodefesa, atuando preventivamente contra terroristas, para impedi-los de fazer mal a nosso povo e ao nosso país".[34] A idéia de uma atuação preventiva apenas anunciada aqui é ampliada logo a seguir. Segundo a Casa Branca, os Estados Unidos devem estar preparados para deter os Estados delinqüentes e seus clientes terroristas antes deles atacarem. Os conceitos tradicionais de detenção não funcionariam mais, segundo o documento, sendo necessária uma estratégia ofensiva que incluísse como uma de suas possibilidades a "guerra preventiva", ou seja, o ataque sem que haja uma agressão prévia ou o risco de uma ameaça explícita iminente: "Para antecipar-se ou prevenir atos hostis pelos nossos adversários, os Estados Unidos agirão, se necessário, preventivamente".[35]

A ameaça assume tons estridentes quando cotejada com a *Nuclear Posture Review,* enviada pelo governo norte-americano ao Congresso em 2002.[36] Re-

[34] Idem, p. 6.

[35] The White House. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: Sept. 2002, p. 15. O tema já havia sido antecipado em um discurso de George Bush na academia militar de West Point, em junho de 2001: "Detenção – a promessa de retaliação massiva contra nações – não significa nada contra sombrias redes terroristas sem nação ou cidadãos para defender. Contenção não é mais possível quando ditadores desequilibrados com armas de destruição de massa podem despachar essas armas em mísseis ou secretamente providenciá-las para terroristas aliados. Não defendemos os Estados Unidos e nossos amigos esperando pelo melhor. Não podemos acreditar na palavra de tiranos que solenemente assinam tratados de não-proliferação e depois os rompem sistematicamente. Se esperamos que as ameaças se materializem completamente podemos ter esperado muito tempo (...) a guerra contra o terror não pode ser ganha na defensiva. Devemos combater o inimigo, romper seus planos e confrontar as piores ameaças antes que elas emerjam. No mundo no qual entramos, o único caminho para a segurança é o caminho da ação. E está nação agirá." George W. Bush. *Remarks by the president at 2002 Graduation Exercise of the United States at the West Point Military Academy*. Washington D.C.: Office of the Press Secretary, 1 Jun. 2002.

[36] O documento é considerado confidencial e apenas uma carta de apresentação de Donald Rumsfeld foi publicada oficialmente. Ver William M. Arkin. Secret Plan outlines the unthinkable. *Los Angeles Times*, 10 Mar. 2002; Doyle McManus. Nuclear use as "option" clouds issue. *Los Angeles Times*, 12 Mar. 2002 e Greg Miller. Bush puts nuclear use in "options available". *Los Angeles Times*, 14 Mar. 2002. Análises críticas mais extensas sobre o tema podem ser encontradas em Philipp C. Bleeck. Nuclear Posture Review laks; outlines targets, contingencies. *Arms Control Today*, v. 32, n. 3, Apr. 2002 e Marianne Hanson. Nuclear weapons as obstacles to international security. *International Relations*, v. 16, n. 3, p. 361-379, 2002. Os extratos do documento aqui utilizados, foram disponibilizados no site <www.globalsecurity.org> e coincidem com os divulgados pelo *Los Angeles Times*. Um resumo oficial do documento pode ser

petindo os objetivos estratégicos apresentados no *Quadrennial Defense Review Report* de 2001 – proteger aliados e amigos, dissuadir competidores, deter agressores e derrotar inimigos – e estimando entre 1.700 e 2.200 ogivas nucleares a força necessária para dar conta desses objetivos, a nova estratégia norte-americana propõe modificações importantes no arsenal nuclear. [37]

A nova estratégia nuclear advoga a necessidade de desenvolver um conjunto de forças mais flexíveis nas quais a combinação de mísseis intercontinentais, bombardeiros e submarinos lança-mísseis fossem apenas parte de uma tríade de forças que incluísse novas capacidades nucleares e não-nucleares que pudessem dar conta das ameaças renovadas às quais os Estados Unidos estariam submetidos. Tal flexibilização incluiria armas nucleares menores e capazes de destruir *bunkers* subterrâneos e neutralizar arsenais químicos e biológicos com um pequeno "dano colateral". Para tal seriam reativadas as equipes de pesquisas dedicadas à criação de novas armas e reduzido o prazo para a retomada de novos testes nucleares de dois a três anos para apenas três meses.

Stephen I. Schwartz, editor do *Bulletin of the Atomic Scientists,* alertou para a hipocrisia do argumento referente aos "danos" provocados por essas armas e seu poder devastador: "a maior bomba convencional do arsenal norte-americano, a BLU-82 – apelidada de "corta-margaridas" e utilizada com moderação no Afeganistão – contém 12.600 libras (5.700 quilos) de explosivos químicos. Uma arma nuclear de um quilotón explode com uma força equivalente a 2 milhões de libras de explosivos (a bomba que destruiu Hiroshima era de 15 quilotons). Mesmo uma arma de 0.1 kilotons (100 toneladas) equivale a 200.000 libras de explosivos (...)".[38] Para que uma bomba dessa potência fosse detonada sem afetar a superfície deveria explodir a mais de 70 metros de profundidade, o que é tecnicamente impossível.[39]

encontrado em J. D. Crouch. Special Briefing on the Nuclear Posture Review. *U.S. Department of State International Information Programs*, 9 Jan. 2002. Disponível em <http://usinfo.state.gov>.

[37] US Departament of Defense, *Quadrennial Defense Review*. Washington D.C: 2001 e US Department of Defense. *Nuclear Posture Review*. Washington D.C.: 2002.

[38] Stephen I. Schwartz. Nukes you can use. *Bulletin of Atomic Scientists*, v. 58, n. 3, p. 18-19, 69, May-Jun. 2002.

[39] Idem.

Quais são os alvos desses armamentos? O documento afirma a existência de contingências imediatas, potenciais e inesperadas que poderiam motivar a utilização desse arsenal. As contingências imediatas envolvem perigos bem conhecidos, aponta o documento: "exemplos atuais de contingências imediatas, incluem um ataque iraquiano a Israel ou seus vizinhos, um ataque da Coréia do Norte à Coréia do Sul, ou uma confrontação militar sobre o status de Taiwan."[40] As contingências possíveis, como o surgimento de uma coalizão militar anti-norte-americana, com um ou mais de seus membros possuindo armamento nuclear, não ofereceriam perigos imediatos. Por último haveria as contingências inesperadas que repentinamente e sem aviso prévio ofereceriam desafios à política externa norte-americana.

Coréia do Norte, Irã, Iraque, Síria e Líbia estão entre os países que podem se envolver em contingências imediatas, potenciais e inesperadas. E a China é considerada um país que pode participar de contingências imediatas ou potenciais. Estando a Rússia envolvida em relações cooperativas com os Estados Unidos, ela não representaria nenhuma ameaça imediata nem potencial, muito embora seu perigo não seja descartado.[41]

A reação da Rússia e, principalmente da China, à ameaça nuclear foi imediata e previsível, criticando duramente a política norte-americana e acelerando um processo de reformatação da sua política nuclear.[42] A postura chinesa é indicativa das tensões que o unilateralismo exacerbado pode provocar em escala mundial. O governo norte-americano está ciente dessas tensões, mas sabe que elas são o preço da transição para uma ordem mundial baseada na sua supremacia.

Militarismo, hegemonia e ordem mundial

Logo após o 11 de setembro muitos analistas acreditaram que o governo Bush estava abandonando seu agressivo unilateralismo e caminhando em

[40] Department of Defense. *Nuclear Posture Review*. *Op. cit.*, p. 16.

[41] Idem, p. 16-17.

[42] Nation prompts US to explain nuke report. *China Daily*, 13 mar. 2002. Sobre o impacto da atitude norte-americana sobre a política nuclear chinesa ver Joanne Tompkins. How U.S. strategic policy is changing China's nuclear plans. *Arms Control Today*, v. 33, n.1, Jan.-Fev. 2003.

direção a uma multilateralismo eficaz.[43] A construção de uma ampla coalizão contra o terror, reunindo não apenas os tradicionais aliados da política externa norte-americana, como também, a Rússia, a China e os países árabes teria indicado uma nova postura do governo Bush. Mas rapidamente essa perspectiva se desmanchou no ar. O governo norte-americano procurou insistentemente o apoio dos demais países em sua "luta contra o terrorismo", quando não simplesmente exigiu esse apoio, afirmando que "nenhuma nação poderia ser neutra nesse conflito".[44]

Mas a coalizão formada nessas bases reuniu países com níveis de comprometimentos muito diferentes com a política externa norte-americana, e muitos sem comprometimento algum, como o caso do Irã. Muito longe de uma hegemonia plena, ou seja, de uma expansão da capacidade dirigente baseada na construção de um consenso internacional, o que se viu foi a utilização sistemática da corrupção, da chantagem e da ameaça com o objetivo de obter bases militares, permissão para utilizar o espaço aéreo, informações ou simplesmente a complacência enquanto o Afeganistão era reduzido a pó. [45]

Mesmo aqueles que acreditavam em uma tendência inicial ao multilateralismo, como o especialista em relações internacionais Steve Smith, eram obrigados a admitir que "seis meses depois dos eventos [do 11 de setembro] vemos tornar-se cada vez mais claro que a provável ordem mundial a emergir será uma de crescente poder e unilateralismo norte-americanos: isso acarreta o risco de um superpoder inconstrangível definindo políticas externas a partir de estreitos interesses domésticos e o posterior desenvolvimento de uma ordem mundial regressiva impermeável aos chamados por um fim à iniqüidade".[46]

A guerra contra ao Iraque, os conflitos com tradicionais aliados como a França e a Alemanha e o distanciamento dos novos parceiros, como a Rússia e a China, mostram que o governo dos Estados Unidos fez uma clara opção

[43] Essa visão otimista pode ser encontrada em Stephen M. Walt. Beyond bin Laden. Reshaping U.S. foreign policy. *International Security*, v. 26, n. 3, p. 56-78, Winter, 2001.

[44] George W. Bush. *Remarks by the President to the Warsaw Conference on Combatting Terrorism*. Wadshington D.C.: Office of the Press Secretary, 6 Nov. 2001.

[45] Miller, Steven E. The end of unilateralism or unilateralism redux. *The Washington Quarterly*, v. 25, n. 1, p. 15-29, Winter, 2001.

[46] Smith, Steve. The end of the unipolar moment? September 11 and the future of world order. *International Relations*, v. 16, n. 2, 2002, p. 171.

por um unilateralismo explícito. Como compreender as novas ênfases que a política externa norte-americana vem assumindo no governo Bush? Vários enfoques são possíveis:

1) Há um enfoque psicológico que tem destacado as características pessoais do presidente George W. Bush; refiro-me a suas notórias limitações intelectuais e a agressividade de sua equipe de falcões, liderada por Donald Rumsfeld. A política externa norte-americana seria, assim, o resultado de um estilo texano, um duelo entre o bem e o mal, só que em escala planetária.[47]

2) Há um enfoque político *minimalista*, que tem destacado a tradição beligerante dos republicanos, tipificada por Theodore Roosvelt e Ronald Reagan. Analistas conservadores, como o já citado Robert Kagan, têm alardeado esses antecedentes do governo Bush, afirmando que este governo representa a volta de uma política externa ativa e ofensiva.

3) Há um enfoque econômico *minimalista*, que tem destacado as ligações dos republicanos com a indústria armamentista, por um lado, e com a indústria do petróleo, por outro. A nova política externa seria, assim, uma medida do sucesso desses *lobbies*, que teriam assegurado as posições chaves no governo, inclusive a própria presidência, no caso das companhias petrolíferas.[48]

Esses três enfoques são, de meu ponto de vista, insuficientes para explicar a atual política externa norte-americana. A ingenuidade do enfoque psicológico é evidente, muito embora a tentação de falar mal do presidente Bush seja grande, uma espécie de revanche da vítima. Certamente há uma dimensão psicológica que só pode ser plenamente compreendida se nos referirmos ao momento atual do capitalismo e, particularmente, à situação dos Estados Unidos. Mas deixemos esta dimensão psicológica para os especialistas.

O enfoque que proponho nos remete à política e à economia entendidas no seu sentido amplo, evitando, portanto, reduzi-las a um conjunto de interesses egoísticos imediatos (poder e riqueza) como costumam fazer os liberais. A nova estratégia norte-americana aprofunda e radicaliza um movimento que teve início com os bombardeios de 1998, prosseguiu no ataque a

[47] Ver, por exemplo, Michael Lind. *Made in Texas*: George W. Bush and the Southern takeover of American politics. Nova York: Basic Books, 2003.

[48] Ver Gore Vidal. *Dreaming war*. Blood for oil and the Cheney-Bush junta. Nova York: Thunder's Mouth/Nation, 2002.

Sérvia, expandiu-se com a intervenção militar no Afeganistão e continua com as ameaças ao Iraque. Seu objetivo, para retomar a expressão do próprio Departamento de Defesa norte-americano, é "adequar o ambiente" para garantir a "vitalidade e a produtividade da economia global" em um contexto marcado pela crise econômica e política.

A estratégia de Bush é uma resposta capitalista à crise do capitalismo. Do ponto de vista econômico ela combina duas políticas anticíclicas conhecidas: expansão da indústria armamentista, que permite a realização da mais-valia sem um aumento do consumo privado, e o acesso a novos mercados, vital para a superação da crise atual da economia norte-americana e a reversão da taxas declinantes de seu comércio exterior. Trata-se, portanto, de uma política que visa reconstruir a *ordem liberal* expandindo-a. Do ponto de vista político, ela coloca em movimento um monumental aparelho repressivo-militar, com o objetivo de construir uma *ordem de contenção* (uma *ordem de agressão*, como nos lembra *The National Security Strategy*) capaz de atacar todo obstáculo que se levantar contra o chamado "interesse nacional" norte-americano. É com tal finalidade que o unilateralismo persistente demonstrado pelos Estados Unidos combina-se, em uma situação de crise orgânica, com uma política militarista capaz de criar o pior dos mundos possíveis.