

Estados Unidos e Europa: Da *Pax Americana* a uma Relação Transatlântica?*

João Marques de Almeida

*Docente em Relações Internacionais na Universidade Lusíada, entre 1993 e 1995.
Prepara o Doutoramento em Relações Internacionais na London School of Economics.*

* Muitas das ideias apresentadas neste texto beneficiaram de longas discussões com o Carlos Gaspar e com o Paulo Mascarenhas. Os meus agradecimentos aos dois. Queria igualmente agradecer ao Nuno Severiano Teixeira a oportunidade que me deu para as desenvolver.

Ainda durante a Guerra Fria, Raymond Aron fez a seguinte observação: “a questão mais importante para a teoria das relações internacionais será o modo como o Ocidente reagirá ao declínio do poder soviético”. A resposta a esta questão, acrescentou Aron, “será decisiva para a paz internacional”.¹ Subjacente a estas considerações, está a crença de Aron de que o império soviético estava destinado a ruir. Como a História demonstrou, Aron estava certo. Em segundo lugar, Aron avisa que as relações com a Rússia pós-comunista serão decisivas para a ordem internacional. Finalmente, Aron refere-se ao ‘Ocidente’ como a entidade que irá lidar com os problemas resultantes do fim da União Soviética. Deixando de parte questões filosóficas e culturais sobre a natureza do ‘Ocidente’, é evidente que politicamente o termo refere-se à relação entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Nesse sentido, deve-se acrescentar à interrogação de Aron uma nova questão: que tipo de ‘Ocidente’ existirá depois da Guerra Fria? Por outras palavras, como será a relação política entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental?² Este ensaio procurará responder a esta questão. A resposta será dada, por um lado, a partir de uma análise da política europeia dos Estados Unidos desde 1989, por outro lado, através da discussão dos debates sobre a política externa norte americana que têm ocupado, não só mas predominantemente, as elites intelectuais e académicas do outro lado do Atlântico.

O argumento apresentado neste ensaio desenvolve-se em três partes. Na primeira parte, a partir da análise do sistema bipolar de 1945-1989, define-se a expressão *Pax Americana*. Em segundo lugar, é feita uma análise ao impacto que o fim do regime bipolar teve nos debates sobre a natureza da política externa norte americana. A partir desta análise, é possível redefinir termos fundamentais como isolacionismo e internacionalismo. Finalmente, a evolução da política europeia dos Estados Unidos ocupa a última parte do texto.

1 Citado por Pierre Hassner em “The Priority of Constructing Western Europe”, em Gregory F. Treverton (ed.), *Europe and America Beyond 2000* (New York, NY: Council on Foreign Relations Press, 1990), p.21.

2 Juntamente com ‘Ocidente’, ‘Europa Ocidental’ é outro termo que provoca dúvidas, angústias e irritações. Convém assim clarificar o modo como serão usados neste texto. Aceitando a primacia da ‘política’ sobre a ‘geografia’, ‘Ocidente’ refere-se simplesmente à relação entre os Estados Unidos e a ‘Europa Ocidental’. No domínio institucional, o termo é sinónimo de Aliança Atlântica. Por seu lado, ‘Europa Ocidental’ inclui apenas o conjunto de países europeus que são membros da Aliança Atlântica e/ou da União Europeia.

SISTEMA BIPOLAR

Como tem sido assinalado pelos estudiosos das relações internacionais, a distribuição de poder emergente da segunda Guerra Mundial constituiu o primeiro exemplo de **bipolarização** na História do sistema de Estados modernos. Desde a Paz de Vestfália, celebrada em 1648, até ao final da II Guerra Mundial, o sistema internacional foi caracterizado por sucessivas configurações multipolares de distribuição de poder. A partir de 1945, a política internacional, especialmente na Europa, foi reduzida a duas esferas de influência dominadas pelas duas 'superpotências'.³ Uma elevada assimetria de poder a favor das 'superpotências' e o conflito de carácter ideológico entre norte americanos e soviéticos constituíram os elementos definidores do regime bipolar. Tendo determinado decisivamente a ordem política europeia pós-Yalta, é importante fazer uma breve definição do regime bipolar.

Antes de mais, deve-se salientar a deslocação dos centros de poder da Europa para Washington e Moscovo. Em 1945 concretizou-se a previsão de Tocqueville de que as potências mundiais do século XX seriam os Estados-continentes, especificamente os Estados Unidos e a Rússia. No entanto, mais importante e decisivo do que a alteração geográfica, foi a relação de poder que se formou entre antigas e novas potências, ou 'superpotências', como passaram a ser conhecidas estas últimas.⁴ Como nota Kenneth Waltz, o sistema bipolar que emergiu após 1945 foi o

3 É evidente que as duas superpotências, professando ideologias universalistas, nunca admitiram a existência das suas esferas de influência. Curiosamente, pelas mesmas razões ideológicas, consideravam que a outra 'superpotência' detinha uma esfera de influência, neste caso associando o termo com a ideia de imperialismo. Para os soviéticos, existia uma esfera de influência capitalista na Europa Ocidental; por outro lado, os norte americanos viam a 'Europa de Leste' sob o domínio de uma esfera de influência comunista. No caso particular dos Estados Unidos, havia uma outra razão para dissociar a sua diplomacia da noção de esfera de influência: o termo era conotado com a tradição europeia da *realpolitik*, tão detestada pela maioria dos norte-americanos. Neste ensaio, esfera de influência tem um mero significado estrutural: refere-se à elevada assimetria de poder a favor das 'superpotências', a qual permitiu a formação de hegemonias sub-regionais. A utilização da expressão 'esferas de influência' para as áreas soviética e norte-americana necessita, no entanto, de duas importantes qualificações. Em primeiro lugar, as políticas de alianças na zona de influência norte-americana eram mais flexíveis do que aquelas observadas na zona soviética. Em segundo lugar, o alinhamento ideológico tinha um carácter muito menos coercivo a 'Ocidente' do que a 'Leste'.

4 O termo 'superpotência' será apenas aplicado aos Estados Unidos e à União Soviética durante o período da Guerra Fria, daí ser utilizado entre aspas. Até 1945, existem grandes potências; depois de 1991, existem grandes potências regionais e uma potência global, os Estados Unidos. Esta tendência de assimetria do poder internacional é discutida por Kenneth Waltz em *Theory of International Politics* (New York, NY: Random House, 1979), pp.183-192. Carlos Gaspar desenvolve o mesmo argumento, esticando-o até ao sistema unipolar pós-1991. Cf., "Os Pequenos Estados no Sistema Internacional", texto apresentado no I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales (Outubro de 1997), pp.6-7.

resultado de um processo de concentração de poder num número cada vez menor de grandes potências. Neste sentido, o sistema de poder bipolar foi absolutamente inovador, senão mesmo revolucionário. Devido a uma lógica inerente à natureza do sistema internacional, esta distribuição *assimétrica* de poder contribuiu para aumentar a intensidade do conflito entre os Estados Unidos e a União Soviética. Ainda de acordo com Waltz, os conflitos entre grandes potências num sistema bipolar tendem a ser mais intensos do que aqueles que ocorrem em sistemas multipolares.⁵ Se se costuma dizer, no caso das relações entre grandes potências, que o poder antagoniza, então o poder absoluto antagoniza absolutamente. Assim, devido ao 'factor geoestratégico', a intensificação do conflito bipolar, assim como o seu alcance geográfico, eram inevitáveis.

Além da concentração de poder em dois pólos opostos, a natureza ideológica do conflito contribuiu igualmente para aumentar a sua intensidade⁶. Nos termos de Aron, assistiu-se a um "grande cisma", causado por razões ideológicas.⁷ Convém, no entanto, clarificar o que significa falar do 'factor ideológico'. Esta expressão refere-se a muito mais do que dois sistemas políticos internos com valores opostos. O elemento fundamental das ideologias da Guerra Fria é o seu carácter universalista. Deste universalismo resulta a convicção de que os princípios da ordem internacional são um mero complemento do sistema ideológico. Assim, defendendo ordens políticas mundiais mutuamente exclusivas, uma ideologia teria que prevalecer sobre a outra. Aliás, um dos maiores problemas das 'teorias realistas' da Guerra Fria é a sua incapacidade para entender a profunda ligação entre os princípios dominantes do sistema internacional e as ideologias políticas das grandes potências.⁸ Ao contrário do que pretendem a maioria das análises realistas, a natureza do sistema internacional definido pelas duas 'superpotências' não era idêntica à dos sistemas

5 Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 183-192.

6 Sobre o papel da ideologia na intensificação do conflito bipolar, cf., Stanley Hoffmann, "On the Origins of the Cold War", em Stanley Hoffmann, *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics* (Boulder, CO: Westview Press, 1987); Fred Halliday, "The Cold War as Inter-Systemic Conflict-Initial Theses", em Mike Bowker and Robin Brown (eds.), *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980s* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993); e Anne Deighton, "The Cold War in Europe, 1945-1947: Three Approaches", em Ngaire Woods (ed.), *Explaining International Relations Since 1945* (Oxford: Oxford University Press, 1996).

7 Cf., Raymond Aron, *Le Grand Schisme* (Paris: Gallimard, 1948).

8 Todavia, convém não cair no exagero contrário e sobrevalorizar em demasia o 'factor ideológico'. É evidente que a distribuição de poder desempenha um papel essencial no conflito bipolar. Se o factor ideológico fosse a única causa da Guerra Fria, então esta teria começado em 1917 e não em 1945.

de relações entre as antigas grandes potências europeias. Existiam elementos novos, de carácter ideológico, que provocaram diferenças cruciais. Uma dessas diferenças é particularmente relevante, por exemplo, para a natureza das alianças. Afirmar que a NATO se formou para restabelecer o equilíbrio de poder ameaçado pela União Soviética, não nos diz muito sobre a natureza da Aliança Atlântica. Questões fundamentais sobre os princípios e as regras *multilaterais* da organização, sobre a relação entre a sua estrutura *militar* e a natureza dos regimes *políticos* dos seus Estados membros, ou sobre o *tipo* de paz internacional prosseguido pela Aliança, ficam por responder.

Durante a Guerra Fria, o factor ideológico tinha uma dupla função. Por um lado, legitimava a acção diplomática das duas ‘superpotências’; as políticas eram normalmente definidas em termos ideológicos. Por outro lado, especialmente na Europa, determinavam a natureza das alianças, quer definindo o tipo de relações estabelecidas entre aliados, quer marcando fronteiras extremamente rígidas entre as alianças adversárias. Esta segunda função do ‘factor ideológico’ ajuda a explicar a relativa estabilidade da Aliança Atlântica. Uma das características ideológicas marcantes da Guerra Fria era a margem extremamente reduzida entre o comunismo e o anticomunismo, a qual não permitia grandes liberdades diplomáticas. Num regime bipolar onde a ideologia tivesse um papel menor, as alianças seriam certamente menos rígidas. Ou seja, nada impediria as médias potências europeias de mudarem de alinhamento, desde que isso correspondesse aos seus interesses e fosse favorável à sua posição estratégica no sistema internacional. Stephen Walt resumiu numa fórmula extremamente feliz a influência da ideologia nos alinhamentos políticos: “os Estados aliam-se contra ameaças e não contra o poder”.⁹ Fundamentalmente, os países da ‘Europa Ocidental’ aliam-se aos Estados Unidos contra a ameaça *soviética* e não contra o *poder* da União Soviética.

Estas duas condições, assimetria de poder e conflito ideológico intenso, contribuíram para uma gestão relativamente fácil por parte das duas ‘superpotências’ das suas esferas de influência.¹⁰ Como afirmou Hedley

⁹ Cf., Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), p.5.

¹⁰ Cf., John Lewis Gaddis, “The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System”, em Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller (eds.), *The Cold War and After: Prospects for Peace* (Cambridge, MA: MIT Press, 1993). Isto não significa que não tivessem existido fricções e conflitos no interior da aliança atlântica, como exemplifica a saída da França da estrutura militar em 1966. Este ponto é desenvolvido por Ian Clark, cf., *The Hierarchy of States: Reform and Resistance in the International Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), p.173.

Bull, “a desigualdade entre os Estados em termos de poder tem o efeito de simplificar as relações internacionais”.¹¹ No caso concreto da Aliança Atlântica, o conceito de esfera de influência aplica-se à condição de dependência estratégica dos seus membros em relação à potência dominante, os Estados Unidos.¹² Esta condição de hierarquia permitiu que os Estados Unidos gozassem o direito de definir os elementos centrais da estratégia transatlântica, influenciando decisivamente a natureza institucional da Aliança Atlântica.

Segundo a teoria da estabilidade hegemónica, um regime de segurança, como aquele que foi estabelecido na Europa Ocidental a partir do final da década de 40, necessita da existência de uma potência dominante que estabeleça as regras institucionais e mantenha a coesão indispensável ao funcionamento de uma organização de segurança. Por outras palavras, um Estado que funcione como estabilizador das relações interestatais.¹³ É neste contexto de hegemonia que deve ser entendida a expressão *pax americana*, aplicada à Europa ocidental entre 1945 e 1989¹⁴. Como foi claro, por exemplo, em 1956, durante a crise do Canal do Suez, os Estados Unidos gozavam do poder suficiente para contrariar os seus principais aliados, sem pôr em causa a Aliança Atlântica. A relação hegemónica permitia a Washington, por um lado, seguir os seus próprios interesses em caso de desacordo com os seus aliados e, por outro lado, impor uma disciplina estratégica aos seus aliados que garantia a coesão mínima da aliança. Aliás, o próprio termo ‘aliança’ resulta mais de um respeito

11 Cf., Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (London: Macmillan, 1977), p.206.

12 Cf., E.Kaufman, *The Superpowers and their Spheres of Influence* (London: Croom Helm, 1976), p.10.

13 A teoria da ‘estabilidade hegemónica’ tem sido essencialmente aplicada às relações económicas internacionais. Cf., Stephen D. Krasner “Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables”; John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, ambos em Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983); Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984). Para uma recente tentativa de alargar a teoria a questões de segurança, cf., Andrew Wyatt-Walter, “The United States and Western Europe: The Theory of Hegemonic Stability”, em Ngaire Woods, (ed.), *op. cit.*

14 Convém salientar, como demonstra o processo que deu origem à Aliança Atlântica, que a presença norte americana na Europa correspondia à vontade da maioria dos países da Europa Ocidental. Se se quiser, 1949 marcou o início de uma hegemonia permitida. Sobre a origem da Aliança Atlântica, cf., Joseph Smith (ed.), *The Origins of NATO* (Exeter: University of Exeter Press, 1990). Geir Lundestad refere-se a *pax americana* pos-1945 na ‘Europa Ocidental’ como um “imperio por convite” (*empire by invitation*). Cf., *The American “Empire”* (Oxford: Oxford University Press, 1990).

semântico pelo nome das instituições do que da caracterização da relação estratégica transatlântica.

Não obstante o poder económico, a capacidade militar e a influência política dos países da 'Europa Ocidental' terem aumentado consideravelmente desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o que inclusivamente permitiu alguma autonomia diplomática em relação a Washington, a natureza da Aliança Atlântica no essencial não se alterou durante todo o período da Guerra Fria. A defesa dos europeus contra a ameaça soviética esteve sempre dependente do poder militar norte americano. Apesar das resistências europeias a certas iniciativas americanas, o retrato final que fica da NATO da Guerra Fria é a de catorze 'consumidores de segurança' a serem protegidos pelo 'guarda-chuvas' nuclear norte americano.¹⁵ Da experiência de 1949-89, pode-se concluir que as alianças duradouras são produto da insegurança geral, motivada por uma ameaça comum, de afinidades ideológicas entre os seus membros¹⁶ e da hegemonia de um dos aliados.

REGRESSO DOS DEBATES

Quando entre 1989 e 1991 a ordem de Yalta chegou ao fim, a definição de uma nova estratégia de segurança tornou-se a questão central para a diplomacia norte americana. Apesar de algumas indefinições, e de alguns desacordos acerca dos termos da sua aplicação, pode-se dizer que a doutrina de contenção constituiu a base da política de segurança de Washington durante o regime bipolar.¹⁷ Nem mesmo os conflitos ocorridos entre norte americanos e europeus durante algumas das crises mais

15 De um modo mais elaborado, Ken Booth faz este ponto em "Alliances", em John Baylis, Ken Booth, John Garnett and Phill Williams, *Contemporary Strategy* (London: Holmes & Meier, 1987), pp. 276-299.

16 Convém todavia notar que a afinidade ideológica permitiu algumas 'excepções estratégicas': membros que não eram governados por regimes políticos constitucionais e democráticos, e cuja participação na Aliança se deve essencialmente à sua mais valia estratégica. Portugal, Grécia e Turquia constituem os exemplos de 'excepções estratégicas' à afinidade político-ideológica.

17 As linhas gerais da política de contenção foram formuladas no clássico artigo de George Kennan, "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs* (Vol. 25, July 1947). Sobre os termos e o desenvolvimento da política de contenção, cf., John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (Oxford: Oxford University Press), e Terry L. Diebel and John Lewis Gaddis (eds.), *Containing the Soviet Union* (Washington, DC: Pergamon-Brassey's, 1987).

graves da Guerra Fria, como durante a crise do Suez de 1956, durante a Guerra do Vietname ou durante a crise dos euromísseis no início da década de 80, chegaram a ameaçar de um modo decisivo o consenso ocidental sobre a importância de conter a ameaça soviética. Com o fim do conflito bipolar, em 1989, e com o subsequente colapso da União Soviética, em Dezembro de 1991, a estratégia de contenção deixou de fazer sentido. Por outro lado, nos meios intelectuais, desapareceu o consenso existente durante a Guerra Fria sobre os princípios da diplomacia norte-americana.¹⁸ Num novo contexto internacional, que políticas iram substituir aquelas formuladas durante a Administração Truman? Qual seria a nova estratégia dos Estados Unidos? No caso particular da Europa, muitos interrogaram-se se com o fim da União Soviética a presença norte-americana no velho continente ainda fazia sentido. A resposta a estas interrogações recuperou velhos debates sobre a natureza da política externa norte-americana e sobre a posição do país no sistema internacional. É importante analisar os termos destes debates.

O fim da ameaça soviética teve a consequência imediata de fazer regressar as teses isolacionistas. O editor do jornal conservador *National Interest*, Owen Harris, proclamou a morte do 'Ocidente'. Segundo Harris, foi a ameaça soviética que originou e manteve a unidade política e militar entre os Estados Unidos e a 'Europa Ocidental'. Com o colapso da Rússia comunista, a coesão ocidental tende a fragmentar-se e o resultado será o fim da Aliança Atlântica.¹⁹ Para os 'neo-isolacionistas', os Estados Unidos devem abandonar a diplomacia internacionalista, adoptada com a Doutrina Truman, e voltar a ser um "país normal", com uma política externa unilateral.²⁰ Muito se tem escrito sobre a tradição isolacionista norte-americana, dando-se geralmente a ideia de que políticas isolacionistas correspondem à posição natural dos Estados Unidos no sistema internacional, e que o internacionalismo ideológico da Guerra Fria foi uma excepção. Com o fim do período excepcional da política mundial, inevitavelmente os Estados Unidos regressarão à tranquilidade isolacionista,

18 Isto não significa que não houvesse indecisões políticas ou debates e desacordos intelectuais durante a Guerra Fria. A expressão consenso refere-se unicamente às linhas essenciais da diplomacia norte-americana. Todos estavam de acordo quer em relação à identidade do inimigo principal como à identidade dos aliados, assim como todos sabiam quais eram as regiões de interesse vital para a segurança norte-americana. O fim do consenso indica simplesmente que se começou a discutir as questões sobre as quais havia um acordo geral.

19 Cf., Owen Harris, "The Collapse of the West", *Foreign Affairs* (September/October 1993).

20 Cf., Jeane Kirkpatrick, "A Normal Country in a Normal Time", *National Interest* (Fall 1990).

permitida pela sua situação geográfica. Existem dois problemas com este argumento. Em primeiro lugar, é problemático defender o regresso à normalidade isolacionista, pela simples razão de que esse regresso já não é possível. Os tempos em que os Estados Unidos eram uma média potência ou apenas *mais* uma grande potência estão definitivamente ultrapassados. Esses tempos correspondiam a um outro mundo, dominado pelos Estados europeus, as actuais médias potências. Esses 'tempos normais' dificilmente voltarão; e a maior potência internacional não se pode dar ao luxo de se retirar da política mundial.²¹ Isto não significa que o argumento *isolacionista* tenha perdido validade; tem, no entanto, de ser reformulado. A nova fórmula gira à volta de duas ideias centrais: regionalismo e unilateralismo. Os defensores do 'neo-isolacionismo' estão geralmente de acordo em excluir o continente americano da estratégia isolacionista. A defesa do continente é um dos elementos centrais em todas as versões de diplomacia isolacionista. Nesse sentido, as instituições de cooperação pan-americanas sobreviveriam certamente à adopção por parte de Washington de uma política isolacionista.²²

Como nota o historiador norte americano, Terry Deibel, o isolacionismo nunca significou a retirada total da política mundial, mas sim uma enorme resistência a uma política de compromissos formais duradouros.²³ O programa político neo-isolacionista apoia-se em três pontos centrais: em primeiro lugar, a recusa em estabelecer alianças com outros países durante os períodos de paz internacional, defendendo assim o abandono dos compromissos militares multilaterais efectuados durante a Guerra Fria; em segundo lugar, uma política de segurança unilateral, com alinhamentos variáveis, de acordo com os interesses específicos norte americanos²⁴;

21 Por isso mesmo, algumas vozes críticas da tese isolacionista comparam os actuais argumentos 'neo-isolacionistas' à corrente isolacionista do princípio deste século, quando as condições internacionais aconselhavam os Estados Unidos a ter uma intervenção mais activa na política internacional. Cf., Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, 1990/91 pp.29-33.

22 Este ponto é assinalado por Terry L. Deibel, "Strategies Before Containment: Patterns for the Future", em Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller (eds.), *America's Strategy in a Changing World* (Cambridge, MA: MIT Press, 1992), pp.49-50.

23 *Ibid.*, p.51.

24 Sobre esta versão 'unilateral' da tradicional doutrina isolacionista, cf., Robert J. Art, "A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War", em Lynn-Jones, Miller (eds.), *America's Strategy in a Changing World*, p.69. Convém sublinhar que Art não defende uma política unilateral, propondo antes estratégias multilaterais. Para uma defesa de estratégias unilaterais, cf., Eugene Chols, Daryl G. Press, and Harvey M. Sapolsky, "Come Home America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptations", *International Security* (Spring 1997, Vol.21, N°4).

em terceiro lugar, uma extrema relutância em envolver o país em crises internacionais que não afectem directamente a segurança nacional.²⁵ De acordo com as teses 'neo-isolacionistas', os norte americanos continuariam assim a ser actores intervenientes na política internacional, seguindo porém estratégias unilaterais.²⁶

É igualmente evidente, nas análises 'neo-isolacionistas', o estabelecimento de uma associação entre as tendências isolacionistas e o declínio norte americano.²⁷ Os compromissos externos do país são demasiado extensos para a sua capacidade e são mesmo os responsáveis pelo declínio do poder americano.²⁸ As análises 'declinistas' resultam na defesa de políticas isolacionistas. Por exemplo, Paul Kennedy afirma que os "com-

25 Este ponto é sublinhado por John Gerard Ruggie, em *Winning the Peace: America and World Order in the New Era* (New York, NY: Columbia University Press, 1996), pp.15-8.

26 Chols, Press e Sapolsky são claros sobre este ponto, afirmando que políticas unilaterais não significam a "retirada total" do sistema internacional. Além disso, têm o cuidado de sublinhar que uma "retirada militar" não implica "proteccionismo económico". Aliás, segundo estes autores, um dos desafios mais importantes para a diplomacia norte americana refere-se a capacidade em conciliar uma política de segurança unilateral com compromissos económicos multilaterais. Neste sentido, no domínio económico internacional, os Estados Unidos devem continuar a liderar o sistema mundial de comércio livre, de modo a garantir a sua "prosperidade económica" (pp.5-7). R. Art discorda desta análise e afirma que os compromissos multilaterais no domínio da segurança, garantindo a estabilidade política, são "cruciais para o desenvolvimento das relações comerciais" norte americanas; *op. cit.*, pp.96-7.

27 O debate entre 'declinistas' e 'revivalistas' tem acompanhado o debate entre 'neo-isolacionistas' e 'neo-internacionalistas'. Os termos 'declinistas' e 'revivalistas' foram introduzidos por Samuel Huntington, "The U.S.-Decline or Renewal?", *Foreign Affairs* (Winter 1988/89). As teses declinistas surgiram nos anos 60 com a Guerra do Vietnam. Nos anos 80 tornaram-se populares nos meios académicos, com os trabalhos de Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981) e Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York, NY: Random House, 1987). Regressaram nos anos 90 com as análises multipolares do sistema internacional pós-Guerra Fria, cf., Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", em Lynn-Jones and S. Miller (eds.), *The Cold War and After*.

28 As análises 'declinistas' baseiam-se na ideia de 'sobrexensão imperial' (como resultado da sua participação intensa na política internacional, uma potencia aumenta constantemente os gastos no domínio da defesa, sem ver como contrapartida a sua segurança aumentar, sofrendo simultaneamente elevados custos internos, os quais levam em última análise ao declínio). O melhor tratamento da tese da 'sobrexensão imperial' encontra-se em R. Gilpin, *op. cit.*, (Chapter 4). Para a aplicação desta tese ao caso norte americano, cf., P. Kennedy, *op. cit.* A crítica mais elaborada da tese 'declinista' é feita por Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York, NY: Basic Books, 1991). Na sua resposta à análise de Gilpin e de Kennedy, o ponto central do argumento de Nye é que o conceito de poder tem de ser redefinido. Numa situação de maior interdependência internacional, o poder torna-se mais difuso. Assim, ao contrário do que argumentam Gilpin e Kennedy, a analogia entre o declínio americano e o declínio britânico ocorrido no início deste século ajuda pouco a entender a natureza do 'declínio relativo' dos Estados Unidos.

promissos externos devem ser reduzidos”, e David Calleo responsabiliza os compromissos militares pelo declínio económico norte americano e sugere a retirada das tropas norte americanas da Europa.²⁹ Esta crença no declínio norte americano resulta numa concepção “minimalista” e unilateral da política externa.³⁰

Os ‘neo-isolacionistas’ começam por limitar os objectivos da política externa norte americana³¹ à defesa da segurança nacional, criticando fortemente as teorias internacionalistas que defendem a projecção dos valores políticos americanos, ou a construção de grandes esquemas globais. Embora admitam que durante a Guerra Fria não fosse possível fazer a separação entre segurança nacional e a expansão dos valores ideológicos ocidentais, isso agora já não acontece, tendo-se voltado a um período de ‘normalidade estratégica’. Além do mais, as armas nucleares garantem a segurança norte americana, sem ter de se recorrer a alianças externas.³² Estes objectivos determinam os *meios* diplomáticos. Para os ‘neo-isolacionistas’, as política de segurança dos Estados Unidos devem obedecer unicamente a estratégias unilaterais. No caso da Europa, estas ideias traduzem-se na defesa da retirada dos norte americanos da Aliança Atlântica. O único problema a resolver com a retirada americana da Europa seria o ‘problema alemão’. A solução apresentada pelos ‘neo-isolacionistas’ aponta para a nuclearização da Alemanha. Os Estados Unidos devem mesmo desempenhar um papel importante, ajudando Bona a adquirir capacidade de dissuasão nuclear, mantendo porém a sua protecção nuclear até isso acontecer.³³

O segundo problema revelado pelas teses ‘neo-isolacionistas’ e mais sério e questiona mesmo a possibilidade de uma diplomacia unilateral nas actuais circunstancias políticas. Desta vez, a crítica dirige-se à expressão, importada da Europa, de ‘país normal’. De acordo com esta ideia, os Estados Unidos, na sua fase pós-ideológica, devem tornar-se numa potência semelhante às potências europeias do século passado e assim obedecer a estratégias diplomáticas unilaterais. Este argumento enfrenta, todavia,

29 Citados em Nye, *Bound to Lead*, pp.3-4.

30 Cf., Richard Haass, “Paradigm Lost”, *Foreign Affairs* (January/February 1995).

31 Cf., Chols, Press and Sopolsky, *op. cit.*

32 *Ibid.*, pp.6-7.

33 *Ibid.*, pp.19. John Mearsheimer defende igualmente que a Alemanha deveria adquirir capacidade nuclear, cf., “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”, em Lynn-Jones, Miller (eds.), *The Cold War and After*.

um problema complicado. Se os 'tempos não são normais', no sentido em que é impossível gozar um tranquilo isolamento da política mundial, os Estados Unidos dificilmente serão um 'país normal'. Existe aqui uma aparente contradição, que o carácter "excepcional" da cultura política americana ajuda a explicar. Se o isolacionismo não funciona, e neste momento como já se viu não é uma alternativa viável, então todo o tipo de intervencionismo externo é justificado em termos internacionalistas. Mesmo as estratégias unilaterais, propostas pelos realistas, necessitam de um apelo ideológico. Nos Estados Unidos, é praticamente impossível justificar políticas diplomáticas em nome da velha doutrina da *raison d'état*. O melhor exemplo encontra-se no último livro do mestre da *Realpolitik*, Henry Kissinger (o qual passou, à semelhança de outros autores realistas, grande parte da sua vida profissional a criticar o 'utopianismo liberal' americano). No seu tratado sobre a diplomacia, Kissinger diz claramente que, com o fim da ameaça soviética, a política externa norte americana não pode ser explicada apenas pelo conceito de equilíbrio de poder. A justificação para o envolvimento do país na política internacional necessita de alguma dose de "idealismo americano".³⁴ Ou seja, o fim dos 'tempos normais' demonstra igualmente que o 'país não é normal', no sentido europeu de normalidade. Um europeu que percebe a cultura política americana, Josef Joffe, explica bem a 'anormalidade' norte americana.

A América pode gostar de ser número 1, mas não gosta da *realpolitik*. A América nasceu em revolta contra a *realpolitik*, e até hoje, os americanos gostam de se julgar dignos herdeiros de Jefferson, o qual um dia proclamou que 'os nossos interesses... serão sempre inseparáveis dos nossos deveres morais'.³⁵

É devido a esta 'anormalidade' que a distância entre 'isolacionismo' e 'internacionalismo' é muito mais curta do que se julga. Se a estratégia isolacionista deixou de ser realista, então a política externa americana terá sempre uma forte dimensão internacionalista. Os interesses nacionais serão sempre associados a visões universalistas da ordem mundial que transmitam um apelo emotivo ao eleitorado norte americano. Como afirma John Gerard Ruggie, a natureza desse apelo terá que corresponder à identidade nacional dos americanos e aos princípios da sua ordem

34 Cf., Henry Kissinger, *Diplomacy...*, pp.833-35.

35 Cf., Josef Joffe, "Bismarck or Britain? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity", *International Security* (Spring 1995, Vol.19, N^o4), p.113.

política interna.³⁶ Não é por acidente que para justificar o seu envolvimento nos grandes conflitos internacionais deste século, as Administrações norte americanas utilizaram sempre causas universalistas, com o objectivo de conquistar o apoio de uma população 'naturalmente isolacionista'. Em 1917 e 1941, combateu-se pela 'democracia'; de 1947 a 1989, defendeu-se os 'valores ocidentais'; e em 1991, lutou-se para construir uma 'nova ordem mundial'. É óbvio que um realista diria que a verdadeira razão de todos estes combates foi a manutenção de um equilíbrio de poder que servisse os interesses norte americanos. No entanto, não passaria pela cabeça de nenhum Presidente utilizar esse argumento para mobilizar o país. A razão por que não passaria, resultando da cultura política norte americana, é que interessa investigar; e não utilizar o argumento simples e banal de que tudo não passa de mera retórica política ou de utopias ideológicas.

Para terminar a discussão sobre a tradição isolacionista, convém sublinhar que, para fazer algum sentido nas actuais circunstancias políticas, o isolacionismo deve ser redefinido como unilateralismo. Nesse sentido, as suas ideias centrais são a oposição a compromissos multilaterais permanentes na área da segurança e a recusa em participar em conflitos internacionais que não afectem de um modo vital a segurança nacional. No entanto, no contexto actual, uma diplomacia fortemente unilateral parece ser igualmente impensável. A adopção de políticas unilaterais exige duas condições essenciais. Em primeiro lugar, uma disponibilidade política e económica dos Estados Unidos para suportar uma estratégia unilateral. Em segundo lugar, uma vontade *nacional* que se transforme em apoio popular a uma diplomacia hegemónica. Como se tem verificado, nenhuma destas condições existe de momento. Principalmente a opinião pública norte americana tem-se mostrado pouco entusiasta em relação a estratégias unilaterais de liderança internacional. No caso da relação transatlântica, a adopção de uma diplomacia unilateral significaria o fim da NATO. Embora a sobrevivência da Aliança Atlântica nunca tenha estado

36 J. G. Ruggie tem desenvolvido um trabalho interessante sobre a natureza *normativa* do conceito de 'multilateralismo'. No caso específico norte americano, Ruggie associa a tradição multilateral da sua diplomacia à cultura política pluralista e constitucional da federação americana. Cf., John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", em John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York, NY: Columbia University Press, 1993); e John Gerard Ruggie, "The Past as Prologue? Interests, Identity and American Foreign Policy", *International Security* (Spring 1997, Vol.21, Nº4).

verdadeiramente em perigo, a reacção inicial de Washington ao conflito jugoslavo fez regressar os fantasmas unilateralistas. Antes de lidar com esta questão, porém, é importante definir o conceito de multilateralismo. As teorias multilateralistas partem da tese de que o actual sistema internacional é unipolar. Existem duas versões de unipolaridade. Uma mais radical que se refere a um 'momento unipolar'. Actualmente, os Estados Unidos são o único país com capacidade militar, diplomática e económica para intervir decisivamente em qualquer conflito regional.³⁷ A versão mais moderada reconhece que existe um 'declínio relativo'³⁸, em relação a 1945, mas apesar de tudo, os Estados Unidos continuam a ser indiscutivelmente a maior potência.³⁹ É este estatuto de potência dominante que obriga os Estados Unidos a assumir responsabilidades especiais. Aqueles que defendem a tese do 'momento unipolar', afirmam que os Estados Unidos devem garantir a estabilidade internacional. Numa crítica explícita aos argumentos 'neo-isolacionistas', referem que "não existem tempos normais", e que a ordem internacional resulta das "acções de liderança das grandes potências". Logo, no sistema actual, o auto-isolamento da maior potência seria bastante ameaçador para a paz internacional. Para Zbigniew Brzezinski, apenas os Estados Unidos possuem um conjunto de atributos, como poder militar, capacidade económica e influência política, que lhes permite exercer uma liderança global efectiva.⁴⁰

O exercício de liderança no interior das instituições multilaterais é uma das prioridades geralmente apontadas. Existem duas razões que explicam a importância das organizações multilaterais para a diplomacia norte americana. Em primeiro lugar, como foi referido antes, a cultural política americana privilegia soluções multilaterais para lidar com as questões internacionais. Não foi por acaso que o conjunto de regimes multilaterais criados desde 1945, como a ONU, a NATO, o FMI, o GATT, se deveu em larga medida à inspiração norte americana. A segunda razão tem a ver com os interesses americanos. Existe a convicção entre os meios diplomáticos americanos de que os instrumentos multilaterais são mais efectivos do que políticas unilaterais para atingir os objectivos dos Estados

37 C. Kruthammer, *op. cit.*, p.25.

38 A tese do 'declínio relativo' é desenvolvida por S. Huntington, "The U.S.-Decline or Renewal?"; e por J. Nye, *Bound to Lead*.

39 Por exemplo, J. Nye afirma que os Estados Unidos serão a potência dominante do próximo século. Cf., Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?", *Foreign Affairs* (Spring 1992), p.95.

40 Zbigniew Brzezinski, "Selective Global Commitment", *Foreign Affairs* (Fall 1991), p.19.

Unidos.⁴¹ Neste sentido, no caso específico da segurança europeia, os Estados Unidos têm todo o interesse em manter os seus compromissos multilaterais na área da segurança. A Aliança Atlântica, liderada pelos Estados Unidos, continua a ser fundamental não só para garantir o equilíbrio estratégico com a Rússia, e para manter a Alemanha integrada num conjunto de instituições multilaterais, mas igualmente para estabelecer a Europa de leste durante a fase de transição democrática.⁴² Assim, os Estados Unidos tem a obrigação de assumir a iniciativa nas reformas indispensáveis a construção de um novo regime de segurança regional. Nomeadamente, a expansão da NATO, o estabelecimento de um tratado de segurança com a Rússia, a consolidação da independência da Ucrânia e a garantia da segurança das Repúblicas Bálticas.⁴³ Washington deve ainda tomar a iniciativa no processo de formação de uma nova aliança transatlântica, onde haja uma maior partilha de despesas e de responsabilidades entre os dois lados da aliança, com o necessário reconhecimento do pilar europeu da NATO.⁴⁴

Para os que defendem estratégias internacionalistas, apesar do fim da ordem bipolar, Washington continua a ter um interesse vital em relação à política europeia. A prevenção de conflitos entre as potências europeias e a oposição a tentativas de hegemonia regional é vital para a segurança americana. Sabendo que se houver guerras na Europa, Washington acabará por se envolver, como aconteceu durante os conflitos de 1914-1918 e 1939-1945, há todo o interesse em manter a paz regional. De certo modo, o objectivo de manter a paz regional substituiu a política de contenção como a grande estratégia norte americana na Europa. Por isso mesmo, para os multilateralistas, o conflito na antiga Jugoslávia foi desde o seu início um problema americano.

Tal como no caso 'neo-isolacionista', deve-se redefinir o internacionalismo norte americano, apresentando a nova versão como multilateralismo. Existe mesmo um forte elemento realista neste novo multilateralismo. Os instrumentos continuam a ser os mesmos, instituições multilaterais, e

41 Nye, *Bound to Lead*, pp.253-59.

42 *Ibid.*, pp.239-40.

43 Cf., Zbigniew Brzezinski, "A Plan for Europe", *Foreign Affairs* (January/February, 1995).

44 Cf., Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler, F. Stephen Larrabee, "Building a New NATO", *Foreign Affairs* (September/October 1993). Nem todas as propostas para renovar a relação transatlântica defendem uma reforma da NATO. Algumas consideram a NATO insuficiente e propõem alternativas institucionais que não se limitem ao domínio da segurança. Cf., Charles A. Kupchan, "Reviving the West", *Foreign Affairs* (May/June 1996).

nesse sentido são internacionalistas, mas os objectivos são apresentados de um modo *realista*: interesse americanos e não projectos universais. A preocupação central é analisar o modo como os instrumentos multilaterais servem os interesses nacionais, procurando evitar a todo o custo a tendência dos americanos para se envolverem em cruzadas morais. Os novos multilateralistas criticam o “internacionalismo extravagante”, nomeadamente as estratégias para a expansão da democracia. Como regra geral, os Estados Unidos não devem transformar a consolidação de regimes democráticos em interesses vitais. Por três razões: primeiro, porque nem sempre têm capacidade para o fazer, o que reflecte o problema de traduzir interesses vagos em políticas concretas; depois, correm o risco de se envolverem em intervenções militares complicadas; finalmente, porque revela a tendência para intervir nos assuntos internos de Estados soberanos, o que, paradoxalmente, viola os princípios legais internacionais, um dos pilares da tradição internacionalista norte americana. Neste sentido, os novos multilateralistas defendem que é necessário redefinir a tradição internacionalista norte americana, retirando-lhe os exageros ideológicos, e dando-lhe um carácter multilateral e legalista.⁴⁵ Definidas deste modo, as estratégias multilaterais têm ainda a dupla vantagem de aliviar os custos das políticas unilaterais e de travar os impulsos isolacionistas.

EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NORTE AMERICANA DESDE 1989

*1º Período: 1989-92*⁴⁶

Em 1989, uma das prioridades diplomáticas da Administração de George Bush era garantir a coesão ocidental através da manutenção da NATO.

45 Cf., David C. Hendrickson, “The Recovery of Internationalism”, *Foreign Affairs* (September/October 1994).

46 Os períodos históricos raramente têm fronteiras bem definidas. Para marcar o fim da Guerra Fria, várias datas costumam ser apontadas: Novembro de 1989, data da queda do Muro de Berlim; Outubro de 1990, data da reunificação da Alemanha; Novembro de 1990, data da assinatura da Carta de Paris; por último, Dezembro de 1991, data do fim da União Soviética. A análise deste ensaio inicia-se em 1989 no sentido em que foi nesse ano que se acelerou o processo que iria conduzir às maiores alterações políticas ocorridas na Europa desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Para Washington, a Aliança Atlântica continuava, e continua, a ser o pilar central da arquitectura de segurança europeia. Além de manter a paz regional, facilita a participação activa dos Estados Unidos na política europeia. Além disso, a NATO estava igualmente destinada a desempenhar um papel central na concretização do outro grande objectivo americano para a nova Europa. O alargamento das estruturas institucionais atlânticas serviria para facilitar a transição democrática a leste. Neste contexto de profundas alterações, os dois grandes desafios que a Administração Bush teve de enfrentar foram a unificação alemã e o início da crise na antiga Jugoslávia.

Os Estados Unidos desempenharam um papel fundamental durante o processo que culminou com a reunificação alemã, em 3 de Outubro de 1990. A Administração Bush apoiou a política de unidade alemã do Governo de Helmut Kohl desde o início. Logo em Setembro de 1989, dois meses antes da queda do Muro de Berlim, o Presidente norte americano criticou publicamente aqueles que viam a reunificação alemã como uma ameaça à paz regional.⁴⁷ A manutenção da Alemanha na Aliança Atlântica foi a condição imposta por Washington. Para isso suceder, era necessário ultrapassar as resistências soviéticas. Como ficou bem claro desde Fevereiro de 1990, momento em que Gorbachev aceitou a unificação, Moscovo defendia o estatuto de neutralidade para a nova Alemanha.⁴⁸ Para ultrapassar a oposição soviética inicial, a acção norte americana foi determinante em dois momentos. Em Janeiro de 1990, o Kremlin propôs que fossem as quatro potências ocupantes a decidir o futuro estatuto das duas Ale-manhas. Washington não aceitou a proposta e exigiu que Bona e Berlim se sentassem à mesa das negociações, iniciando-se assim o processo “quatro mais dois”. O segundo momento ocorreu entre Março e Julho de 1990, e refere-se à permanência da Alemanha na NATO. A Administração Bush seguiu uma dupla estratégia: utilizou o argumento de que uma Alemanha neutral iria fatalmente adquirir armas nucleares e seria portanto mais perigosa; e iniciou, ultrapassando as reservas do Governo britânico, o processo de reforma da Aliança Atlântica. No início de Julho de 1990, após a Cimeira de Londres, a Aliança Atlântica introduziu alterações na sua estratégia nuclear e deixou de considerar o Pacto de Varsóvia como inimigo, passando antes a tratá-lo como um parceiro na construção

47 Cf., J. Nye and R. Keohane, *op. cit.*, p.117.

48 Sobre as estratégias soviéticas durante o processo de reunificação alemã, cf., Celeste A. Wallander and Jane E. Prokop, “Soviet Security Strategies toward Europe: After the Wall, with Their Backs up against It”, em R. Keohane, J. Nye, S. Hoffmann (eds.), *op. cit.*

de um regime regional de segurança. Duas semanas mais tarde, no encontro que teve com Kohl na Crimeia, Gorbachev aceitou a manutenção da Alemanha na NATO.⁴⁹ Com esta política, a Administração Bush conseguiu satisfazer não só Bona, apoiando as suas pretensões, mas igualmente os restantes aliados europeus, que receavam a hipótese de neutralidade alemã. Para estes últimos, a integração nas estruturas de segurança ocidentais impede que Bona se torne uma ameaça séria à segurança regional. Além da participação na NATO, os norte americanos consideravam que a integração da Alemanha nas instituições europeias exigia um maior aprofundamento da Comunidade Europeia.⁵⁰ Nesse sentido, o 'novo atlanticismo' norte americano, ao mesmo tempo que promovia Bona a parceiro especial na Europa, defendia uma maior integração europeia.⁵¹ Além disso, uma Comunidade Europeia unida e coesa fortaleceria o pilar europeu da Aliança Atlântica, o qual constitui uma condição indispensável para uma maior partilha de custos entre os parceiros atlânticos. Esta política de apoio à integração europeia, contudo, poderia ter um efeito contrário, e a Administração Bush estava consciente disso. Não só a eventual emergência de uma forte 'voz europeia' poderá afectar a liderança americana na relação transatlântica, como inclusivamente por em causa a própria Aliança Atlântica.⁵² Para evitar essa possibilidade, Washington apressou-se a iniciar o processo de ajustamento da NATO à nova Europa.

Com o desaparecimento da ameaça soviética, a reforma da Aliança Atlântica era a única maneira de salvar a organização. Em Novembro de 1989, o Secretário de Estado, James Baker, falou em novas funções para a NATO, e em Junho de 1990, sugeriu o alargamento da organização à Europa de Leste. No mesmo sentido, o Presidente Bush referiu-se à natureza política da Aliança, associando-a a valores como a democracia, e a contribuição

49 J. Nye and R. Keohane, *op. cit.*, p.118.

50 Cf., Michael Cox, *US Foreign Policy after the Cold War: Superpower without a Mission?* (London: Pinter, 1995), pp.72-3.

51 Sobre o "novo atlanticismo", cf., Ronald Asmus, "Germany and America: Partners in Leadership?", *Survival* (Vol. 6, 1991).

52 A reacção negativa dos Estados Unidos a criação do Eurocorpo entre franceses e alemães, em Maio de 1992, confirma a ambiguidade norte americana em relação à unidade europeia no domínio da segurança. Cf., M. Cox, *op. cit.*, p.74. Sobre o processo de reforma das estruturas militares da NATO e da União da Europa Ocidental (UEO), e os desacordos políticos que essa reforma causou, cf., Edward Foster, *NATO's Military in the Age of Crisis Management* (London: RUSI Whitehall Paper, 1995).

que a organização poderia oferecer a missões de carácter humanitário.⁵³ Estas pretensões norte americanas tinham de confrontar, no entanto, as teses 'europeístas' que ressurgiram no velho continente. Em 1989 e 1990, os argumentos a favor da 'Europa' como terceira força, independente dos Estados Unidos, e as consequentes tentativas de desvalorização da NATO, na sua maioria francesas, tornaram-se populares.⁵⁴ No entanto, deram-se dois acontecimentos que favoreceram a estratégia dos Estados Unidos. Por um lado, os países do antigo bloco soviético mantiveram sempre que a sua prioridade no domínio da segurança é a adesão à NATO.⁵⁵ Por outro lado, a invasão do Kuwait pelo Iraque encarregou-se de mostrar aos europeus os seus limites em questões de defesa. A crise do Golfo Pérsico de 1990-1991 demonstrou que, apesar das pretensões europeias a uma maior autonomia no domínio da segurança, a Europa continuava a necessitar dos Estados Unidos. O diário britânico, *The Independent*, resumiu a condição de dependência estratégica da Europa com a seguinte observação: "em questões de defesa, a Europa continua nas mãos dos americanos".⁵⁶ A crise na antiga Jugoslávia iria confirmar de um modo penoso esta dependência.

Entre 1991 e o fim da Administração Bush, a política jugoslava dos Estados Unidos caracterizou-se pela defesa da unidade da Jugoslávia e por uma relativa ausência da crise, dando a iniciativa a Comunidade Europeia. Ainda antes de começar a guerra na antiga Jugoslávia, a Casa Branca informou a Comissão para a Política Externa do Senado que os Estados Unidos se oporiam a qualquer tentativa de separatismo.⁵⁷ Por outro lado, o Embaixador norte americano em Belgrado, Warren Zimmerman, em privado, aconselhava eslovenos e croatas a resolverem os seus problemas

53 J. Nye and R. Keohane, *op.cit.*, p.119.

54 Por exemplo, em Junho de 1991, numa conferência realizada em Praga, o Presidente francês Mitterrand apresentou a ideia da Confederação Europeia, a qual incluía a União Soviética e excluía os Estados Unidos, para lidar com a nova ordem política regional. A reacção de Vaclav Havel, afirmando que os países da Europa Central não aceitavam nenhuma solução para a sua segurança que incluisse Moscovo e excluísse Washington, exprimiu o sentimento geral dos Governos pós-comunistas da região. Cf., Stanley Hoffmann, "French Dilemmas and Strategies in the New Europe", em J. Nye and R. Keohane, *op. cit.*

55 A prioridade dos países da Europa de Leste, desde as 'Revoluções' de 1989, foi o 'regresso à Europa'. Um dos pontos centrais desse objectivo foi desde logo a integração na NATO. Cf., Paul Latawski, *The Security Road to Europe: The Visegrad Four* (London: RUSI Whitehall Paper, 1994).

56 *The Independent* (10 de Agosto de 1990).

57 Cf., Jonathan Eyal, *Europe and Yugoslavia: Lessons from a Failure* (London: RUSI Whitehall Papers, 1993).

no interior da Federação jugoslava.⁵⁸ Mas o sinal mais forte a favor da política de manutenção do *status quo* foi dado pelo então Secretário de Estado, James Baker. Num discurso efectuado em Berlim, em Junho de 1991, afirmou que um dos elementos centrais da nova ordem política europeia deveria ser a prevenção da fragmentação dos Estados existentes.⁵⁹ A seguir a Berlim, Baker deslocou-se a Belgrado onde reafirmou que Washington se opunha a qualquer forma de secessão.⁶⁰ Até ao fim de 1991, à semelhança dos países europeus, os Estados Unidos defenderam a manutenção das fronteiras jugoslavas.

Esta política, além de indicar que a principal preocupação norte americana era a situação na União Soviética, mostrava igualmente a vontade de Washington em deixar os europeus lidarem com a crise jugoslava. Na Europa, apesar da Guerra do Golfo, continuava-se a falar da “hora europeia” no domínio da segurança, com a crise jugoslava a ser entendida como a grande oportunidade para os europeus afirmarem a sua autonomia em relação a Washington. Jacques Poos, ministro dos Negócios Estrangeiros luxemburguês (o Luxemburgo detinha a Presidência da Comunidade Europeia, na altura), resumiu as aspirações europeias, quando afirmou que “esta é a hora europeia, e não a hora dos americanos”.⁶¹ Por outro lado, a opinião pública norte americana prestava pouca atenção ao conflito. Em termos de debate público, a guerra na antiga Jugoslávia foi ignorada nos Estados Unidos até à campanha presidencial, em fins de 1992, quando Clinton criticou fortemente a política de Bush. O voluntarismo europeu e os instintos isolacionistas norte americanos levaram Washington a seguir as iniciativas dos europeus. No Verão de 1991, os americanos aceitaram o embargo a venda de armas imposto por Bruxelas as partes envolvidas no conflito.⁶² Mais importante, em Abril de

58 Numa Conferência de imprensa em Belgrado, em Junho de 1991, o Embaixador Zimmerman afirmou: “The United States is strongly opposed to the separation of Slovenia from Yugoslavia. And we very much hope that Slovenia would be prepared to enter a serious negotiation about its difficulties, and hope that these can be resolved within the context of Yugoslavia”. Citado em Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p. 21, nota 68.

59 Cf., Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p.24. É claro que esta política deve ser entendida como resultado do receio norte americano de que a desintegração jugoslava constituísse um precedente para as repúblicas soviéticas que se opunham ao domínio de Moscovo. De certo modo, o fantasma de uma guerra civil na União Soviética, primeiro, e na Rússia, depois, acompanhou sempre a política inicial americana em relação à antiga Jugoslávia.

60 Cf., Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p.16.

61 Citado em Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p.25.

62 Cf., Eyal, *Europe and Yugoslavia*, p.30.

1992, seguiram a Comunidade Europeia e reconheceram a independência da Eslovénia, da Croácia e da Bósnia. Convém no entanto lembrar que esta alteração deu-se já com Clinton na Presidência. Embora, aparentemente, Washington continuasse a seguir a 'Europa', a nova Administração americana estava já a preparar uma política independente em relação ao conflito, a qual iria culminar com os Acordos de Dayton.

2º Período: 1992-94

O resultado das eleições presidenciais de 1992 continha uma mensagem importante: a política externa tinha deixado de ser a primeira preocupação dos eleitores norte-americanos. A ninguém passou despercebido que a eleição tinha sido disputada entre um Presidente, George Bush, cujo principal mérito havia sido o modo como tinha resolvido as sucessivas crises internacionais, ocorridas entre 1989 e 1991, e um candidato, Bill Clinton, que afirmava que a prioridade do futuro Presidente deveria ser as reformas económicas e sociais internas. Mais do que qualquer outro sinal, a vitória do candidato que havia feito da expressão *'it's the economy, stupid'* a sua mensagem eleitoral, recuperou os fantasmas isolacionistas. Como se veio a verificar, grande parte destes receios eram infundados. No entanto, o primeiro ano da Presidência de Clinton, pelo menos na sua política europeia, mostrou sinais preocupantes.

Durante o ano inicial do primeiro mandato de Clinton, a política europeia dos Estados Unidos foi dominada pela questão russa. De tal modo, que a diplomacia da altura ficou conhecida como *"Russia first"*. Inclusivamente, um crítico do Presidente democrata apelidou essa política de *"Russia only"*.⁶³ Fazendo da 'aliança estratégica com a reforma russa'⁶⁴, o pilar central da sua política europeia, Clinton ficou refém do sucesso da transição democrática na Rússia, definindo a política norte americana de acordo com as estratégias de Boris Ieltsin para manter o poder. Esta excessiva colagem a Ieltsin sofreu fortes ataques, com vários observadores a defenderem uma revisão da política europeia de Washington. Em relação à Rússia, deveria articular-se uma política coerente que transcendesse as questões internas russas. Por outro lado, era necessário voltar

63 Cf., Paul D. Wolfowitz, "Clinton's First Year", *Foreign Affairs* (January/February, 1994).

64 Esta estratégia ficou igualmente conhecida como a Doutrina Lake. Cf., "NATO's Uncertain Evolution", *International Security Review* (1994). Sobre as contradições desta política, cf., M. Cox, *op. cit.*, pp.58-61.

a privilegiar as relações com os aliados tradicionais dos americanos na Europa.⁶⁵

Este último ponto era igualmente uma resposta a desvalorização da relação transatlântica pela Administração Clinton. Desde que ocupou o cargo, em 20 de Janeiro de 1993, até à Cimeira da Aliança Atlântica de Janeiro de 1994, Clinton não visitou uma única vez a Europa. Os receios europeus foram reforçados quando o então Secretário de Estado, Warren Christopher, afirmou publicamente que “a Europa Ocidental já não é a região dominante do Mundo”, para depois avisar de que os europeus se deviam habituar a esta realidade, e finalmente criticar a tradição diplomática norte americana por ser demasiado “eurocêntrica”.⁶⁶

A acrescentar a tudo isto, os desacordos transatlânticos em relação à guerra na antiga Jugoslávia não ajudavam em nada a situação. A pretensa ‘hora europeia’ tinha-se tornado no maior embaraço europeu em questões de segurança desde 1945. Conscientes disso, os europeus perceberam que continuavam a estar dependentes dos norte americanos. No entanto, a Administração democrata não só não intervinha de acordo com os desejos europeus, como se opunha a política europeia. A relativa ausência norte americana, até início de 1993, iria dar gradualmente lugar a um conflito entre norte americanos e europeus (principalmente franceses e britânicos) em relação às estratégias a seguir para resolver o conflito jugoslavo.

Bill Clinton nunca escondeu que caso fosse eleito Presidente daria mais atenção ao conflito jugoslavo do que o seu antecessor. Logo na campanha eleitoral, declarou que as “atrocidades sérvias” mereciam uma outra atitude por parte dos Estados Unidos.⁶⁷ Dando continuidade a esta preocupação, em Abril de 1993, Clinton nomeou um enviado para as conversações de paz, o Embaixador Reginald Bartholomew. Este envolvimento norte americano iria realçar os desacordos com os europeus, nomeadamente no que respeita à natureza do conflito e aos meios a utilizar.

Desde 1993, os norte americanos começaram a acentuar a culpa sérvia, apresentando o conflito em termos de agressores sérvios e vítimas croatas e bósnias. Os europeus, com a excepção da Alemanha, procuravam ser mais imparciais e distribuíam as culpas de um modo mais repartido.

65 Cf., Philip Zelikow, “Beyond Boris Yeltsin”, *Foreign Affairs* (January/February 1994), e Zbigniew Brzezinski, “The Premature Partnership”, *Foreign Affairs* (March/April 1994).

66 Citado em M. Cox, *op.cit.*, p.75.

67 Citado em Maynard Glitman, “US Policy in Bosnia: Rethinking a Flawed Approach”, *Survival* (Winter 1996-97).

Obviamente, estas leituras diferentes sobre a natureza do conflito influenciaram decisivamente as propostas de paz defendidas, respectivamente, por americanos e europeus. A divergência foi bem visível no caso da Bósnia. Enquanto os europeus depressa aceitaram que qualquer plano de paz teria de incluir formas de separação étnica, os americanos, considerando que tal separação constituiria um prêmio para os agressores sérvios, defendiam soluções que consagassem a coabitação multiétnica. De certo modo, o que está aqui em questão é o modo de lidar com conflitos étnicos. Ao contrário dos norte americanos, os europeus reconheceram desde o início da crise jugoslava, e por isso foram bastante criticados, que soluções constitucionais multiculturais eram insuficientes para resolver a guerra. Depois do conflito ter atingido o nível de violência que atingiu, qualquer solução para as disputas interétnicas teria que incluir transferências de população e ajustamentos fronteiriços. Em 1993, Washington opunha-se por princípio a este tipo de soluções, por isso nunca apoiou seriamente nenhuma proposta apresentada pelos europeus, sem contudo apresentar nenhuma alternativa viável.⁶⁸

Outro ponto de desacordo entre americanos e europeus referia-se aos meios a utilizar. Desde Maio de 1993, a Administração norte americana defendeu a realização de raids aéreos contra as forças que violassem as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os europeus, com tropas no terreno e por isso com um melhor conhecimento das realidades do conflito, argumentavam que bombardeamentos aéreos não eram uma resposta adequada. Este desacordo provocou várias disputas entre os aliados. Durante a realização de um Conselho do Atlântico Norte, os representantes norte americanos chegaram mesmo a ameaçar que Washington poderia agir unilateralmente em defesa dos muçulmanos Bósnios. Numa entrevista ao *The Washington Post*, Clinton chegou mesmo a afirmar que “a França e a Grã-Bretanha pareceram mais interessados em manter o embargo de armas do que em salvar a Bósnia”.⁶⁹ Estes conflitos provocaram incertezas sobre o futuro da NATO. O senador norte americano, Richard Lugar, afirmou que “está-se a chegar a uma fase de perigoso declínio da Aliança Atlântica”.⁷⁰

No fim de 1993, a relação transatlântica não passava seguramente por um bom momento. Por um lado, Washington privilegiava Moscovo em detri-

68 Cf., Glitman, “US Policy in Bosnia”, pp.67-70.

69 *The Washington Post* (17 de Outubro de 1993), citado em *International Security Review* (1994), p.19.

70 *Ibid.*, p.9.

mento dos seus aliados tradicionais. Por outro lado, a guerra na antiga Jugoslávia provocava conflitos políticos entre americanos e europeus. Para muitos observadores, a Administração Clinton era a principal responsável por esta situação. Expressando este sentimento, alguns afirmaram que a seguir a estratégia de “contenção” veio a diplomacia da “confusão”.⁷¹ Para remediar esta situação, argumentavam, a Administração Clinton deveria liderar a construção de uma nova ordem política na Europa, reforçando os laços com a ‘Europa Ocidental’ e alargando a NATO, sem deixar de manter relações de cooperação com a Rússia.⁷² Reconhecendo que havia algum fundamento nestas críticas, a partir de 1994, Washington alterou significativamente a sua política europeia.

3º Período: 1994-97

Após os sinais negativos de 1993, logo no início de 1994, na Cimeira de Bruxelas da NATO, Clinton apressou-se a confirmar os compromissos europeus dos Estados Unidos. Em Bruxelas, o Presidente norte americano referiu a vitalidade da Aliança Atlântica e ao activo envolvimento dos americanos na política regional. Durante todo o mês de Janeiro, os responsáveis políticos norte americanos confirmaram a mudança de política, sublinhando a importância da relação transatlântica. O Vice-Presidente, Al Gore, defendeu a “construção de uma parceria para a paz e a prosperidade”; Warren Christopher falou de uma “transformação histórica da NATO”; e Stephen Oxman, então subsecretário de Estado para a Europa, fez um discurso com o significativo título de “a parceria com a Europa e a melhor política para o futuro”.⁷³

No segundo número de 1995 da *Foreign Affairs*, Richard Holbrooke, subsecretário de Estado para a Europa desde o Verão de 1994, resumiu a nova política europeia dos Estados Unidos do seguinte modo:

O Presidente Clinton efectuou quatro visitas à Europa durante o ano passado. Esta atenção do Presidente sublinha um facto indiscutível, mas por vezes ignorado: os Estados Unidos são uma potência europeia, no sentido que vai muito além das garantias habituais dadas pelos americanos. No século XXI, a Europa irá necessitar de um envolvimento activo dos Estados Unidos... Por outro lado, uma Europa instável ameaça interes-

71 Cf., Richard Haass, *op.cit.*.

72 Cf., Zbigniew Brzezinski, *op. cit.*.

73 Cf., M. Cox, *op. Cit.*, pp.75-6.

ses essenciais dos Estados Unidos. Isto é tão verdadeiro agora como o foi durante a Guerra Fria⁷⁴.

Os europeus, por seu lado, abandonaram a pretensão de autonomamente se constituírem como uma potência internacional. O discurso da 'Europa' como terceira força foi substituído por apelos aos Estados Unidos para se manterem na Europa. Devido ao tradicional europeísmo dos franceses, a imagem mais marcante desta nova atitude europeia foi dada pelo Presidente Chirac na visita que fez a Washington em Fevereiro de 1996. Em pleno Congresso, Chirac avisou contra os perigos de uma política isolacionista e apelou à elaboração de uma 'carta transatlântica' para consolidar a aliança atlântica.⁷⁵ O 'regresso' dos Estados Unidos à Europa acelerou o processo de reforma da NATO e levou à resolução do conflito na Bósnia.

Uma das questões onde a liderança norte americana mais se fez sentir foi no alargamento da Aliança Atlântica. As propostas decisivas resultaram quase sempre de iniciativas tomadas em Washington, e nos casos em que houve desacordos entre os aliados, prevaleceu a vontade norte americana. No que respeita aos calendários do alargamento, foi Clinton o primeiro a falar publicamente em Abril de 1999, data em que a Aliança comemora os seus cinquenta anos de vida.⁷⁶ Na questão dos novos membros, a Cimeira de Madrid de Julho deste ano, viu a tese norte americana do 'alargamento curto', limitado à Polónia, à República Checa e à Hungria, prevalecer sobre outras propostas de alargamento mais largo. Ainda no âmbito da Aliança Atlântica, embora subsistam alguns pontos de discordância referentes aos comandos regionais, deu-se um grande passo para a resolução final de conflitos entre norte americanos e europeus, particularmente os franceses, no domínio das forças multinacionais. O Acordo de Berlim de Junho de 1996 permite a utilização de estruturas da NATO, desde que conte com a aprovação dos dezasseis membros da Aliança, em operações exclusivamente europeias, sob o comando da UEO.

A aproximação entre os aliados não foi tão rápida no caso do conflito bósnio. Em finais de 1994, a coesão da Aliança Atlântica sofreu um novo abalo quando os norte americanos permitiram o armamento da Bósnia e

74 Richard Holbrooke, "America, A European Power", *Foreign Affairs* (March/April 1995).

75 Citado em *International Security Review* (London: RUSI, 1997), p.4.

76 Num discurso em Detroit, realizado em Outubro de 1996, significativamente durante a campanha eleitoral, Clinton afirmou que "By 1999, NATO's 50th anniversary and 10 years after the fall of the Berlin Wall, the first group of countries we invite to join should be full-fledged members of NATO" (citado em *International Security Review*, 1997), p.29.

da Croácia, o que significou na prática o fim ao embargo a venda de armas às partes em conflito. A estratégia americana visava restabelecer o equilíbrio de forças entre as partes em conflito, para depois poder obrigar os sérvios a fazer a paz. Por outro lado, em Março de 1994, forçaram os bósnios-croatas e os bósnios-muçulmanos a criarem uma Federação, a qual por sua vez estava ligada à Croácia através de uma Confederação. Ou seja, paralelamente à cooperação com os seus aliados europeus e à participação nas iniciativas do Grupo de Contacto, os Estados Unidos desenvolveram estratégias unilaterais.

Em Julho de 1995, deu-se um acontecimento que marcou decisivamente o conflito. Por iniciativa franco-britânica, a Força de Reação Rápida interviu na Bósnia. Esta intervenção teve um duplo significado. Por um lado, iniciou o processo que levou as partes às negociações de Dayton. Pela primeira vez, as forças multinacionais confrontaram uma das partes em conflito, passando assim da missão de manter a paz para uma função de impôr a paz. Além disso, foi a primeira vez, desde o início do conflito, que as forças sérvias perderam território. Por outro lado, desempenhando um papel central na resolução da crise jugoslava, a intervenção franco-britânica mostra que os europeus tem um papel determinante na segurança regional. É evidente que posteriormente os americanos tiveram uma participação fundamental no processo de paz. No entanto, foi a acção da Força de Reação Rápida que mudou o curso da guerra.⁷⁷

As soluções constitucionais para os conflitos étnicos dominaram grande parte das negociações de Dayton. Devido aos conflitos que essas questões causaram entre os aliados atlânticos, interessa analisar brevemente os termos do Acordo final de Dayton. Se se olhar para o mapa, sobressai de imediato a separação dos diferentes grupos étnicos. Embora croatas e muçulmanos coabitem na Federação Croata-Muçulmana, estão de facto separados: os primeiros vivem na parte ocidental da Federação, e os segundos nas partes central e oriental. Os bósnios-sérvios estão ainda mais separados e vivem, para além da "linha Dayton" (linha que separa as duas entidades territoriais da Bósnia), na República Sérvia. Uma segunda leitura do mapa, mostra que apesar deste misto de 'federações', 'linhas', 'entidades' e 'repúblicas', existe um 'Estado' chamado Bósnia-Herzegovina, o qual inclusivamente tem fronteiras internacionais. Estas, todavia, con-

⁷⁷ Cf., Pauline Neville-Jones, "Dayton, IFOR and Alliance Relations in Bosnia", *Survival* (Winter 1996-97), pp.47-8.

tam pouco perante as solidariedades étnicas. Os bósnios-croatas e os bósnios-sérvios estabeleceram comunidades, senão *de jure*, pelo menos *de facto*, respectivamente, com a Croácia e com a Federação Jugoslava. Por outras palavras, o que existe na realidade e um Estado onde as fronteiras internas (por mais que isso custe aos crentes no multiculturalismo balcânico, a “linha Dayton” deve ser entendida como linha inter-étnica) separam mais do que as fronteiras internacionais. Se nos lembrarmos das críticas violentas que a Administração Clinton fez em 1993 ao princípio da separação étnica, a conclusão que fica da solução constitucional de Dayton é a seguinte: através de uma das estratégias mais cínicas da política internacional desde o fim da Guerra Fria, Washington resolveu o conflito obrigando as partes a aceitar um plano de paz que, no essencial, correspondia às propostas europeias de separação étnica, embora apresentado-o como uma solução multicultural.

De qualquer modo, apesar de todas as contradições e de todas as disputas entre os aliados, o Acordo de Dayton e o relativo sucesso da Força de Implementação da Paz (IFOR) salvaram a relação transatlântica e mostraram que se os aliados actuarem em concerto, a Aliança Atlântica poderá desempenhar um papel determinante na segurança regional.

CONCLUSÃO

O título deste texto resume, no essencial, o argumento aqui apresentado. Se o termo *Pax Americana* era adequado para explicar a relação entre os Estados Unidos e os seus aliados europeus durante a Guerra Fria, neste momento já não serve. O fim da ameaça soviética diminuiu consideravelmente a vulnerabilidade da Europa Ocidental na área da defesa. Consequentemente, a dependência estratégica dos europeus em relação à protecção militar norte americana diminuiu igualmente. Curiosamente, esta alteração nas relações estratégicas entre europeus, americanos e russos, sugere que uma maior distância na hierarquia de poder não implica necessariamente um reforço das hegemonias regionais. Por outras palavras, hegemonias unilaterais não são o resultado evidente de distribuições de poder unipolares. Para ilustrar as políticas de alianças dos países europeus, afirmou-se antes que os Estados protegem-se de ameaças e não do poder. Agora, no caso da liderança americana, pode-se afirmar que as hegemonias regionais resultam

acima de tudo da existência de uma ameaça, e não em virtude de uma forte assimetria de poder.

Se a *Pax Americana* terminou, parece natural que se caminhe para uma relação transatlântica. No entanto, além do fim da ameaça soviética, uma relação transatlântica mais equilibrada necessita de duas outras condições. A primeira, está relacionada com a natureza da política externa norte americana. Nesse sentido, discutiu-se, na segunda parte, os debates entre 'neo-internacionalistas' e 'neo-isolacionistas'. Deste debates, concluiu-se que a adopção de uma estratégia isolacionista pelos norte americanos, essencialmente devido à sua condição de única superpotência, parece pouco provável. Por outro lado, a reduzida disponibilidade de Washington em policiar o mundo sozinho, reforça as actuais inclinações multilaterais americanas. Este novo multilateralismo caracteriza-se por um intervencionismo moderado, sem os excessos ideológicos da Guerra Fria, e seleccionado, privilegiando aliados, instituições e regiões, de acordo com os interesses nacionais americanos. O objectivo da terceira parte foi confirmar esta tendência multilateral, mostrando como ela domina a política europeia dos Estados Unidos. Apesar de sinais negativos da Administração Clinton, entre Janeiro e Dezembro de 1993, particularmente a marginalização da relação transatlântica, as alterações posteriores da diplomacia norte americana demonstram que a Europa e a Aliança Atlântica continuam a ter um lugar privilegiado nas prioridades de Washington. As mudanças na orientação diplomática, com a adopção de uma política de liderança multilateral, confirmaram-se através do empenho americano no processo de reforma da NATO, a partir do início de 1994, e das iniciativas que culminaram com os Acordos de Dayton, em Dezembro de 1995.

A segunda condição para uma nova relação transatlântica diz respeito ao pilar europeu da Aliança Atlântica. A construção de uma relação política mais equilibrada com os Estados Unidos exige uma 'Europa' com capacidade para ter uma intervenção decisiva na área da segurança. Esta questão foi tratada de um modo marginal neste ensaio. No entanto, como foi apontado na discussão sobre o conflito na antiga Jugoslávia, a iniciativa franco-britânica de Julho de 1995 deixa antever a possibilidade de finalmente os europeus assumirem as suas responsabilidades regionais. Uma iniciativa, contudo, é insuficiente para celebrar uma nova política de segurança europeia. Daí, a interrogação final do título.