

Uma análise da Doutrina Bush após 10 anos do Onze de Setembro

Erica Resende¹

Após dez anos dos ataques à Nova York e Washington, é chegado o momento de promover um balanço sobre as principais mudanças ocorridas na política externa norte-americana desde então. Devido à centralidade que a “Nova Estratégia de Segurança Nacional”, também conhecida como Doutrina Bush, assumiu na reorientação da agenda internacional, sobretudo devido à política de segurança norte-americana promovida sob o manto da “Guerra ao Terror”, optamos por encaminhar o presente no sentido de identificar as principais inovações articuladas pela nova doutrina. Compreender o que a estratégia de 2002 trouxe de novo às relações internacionais significa, também, compreender a reorientação estratégica promovida pelos Estados Unidos nesses últimos dez anos. Em especial, trata-se de entender as lógicas que articularam noções como “guerra de prevenção”, “diplomacia de transformação”, “guerra sem fim” etc., que levaram o *hegemon* a seguir um comportamento de revisor do *status quo* mundial.

A *Nova Estratégia de Segurança Nacional* retoma o projeto de reafirmação hegemônica com vistas à

manutenção e consolidação da primazia dos Estados Unidos iniciado em 1992. O documento enviado ao Congresso em 2002 reproduz a mesma lógica de ação e apresenta propostas quase idênticas àquelas presentes no documento vazado à imprensa em 1992 e oficializado pelo Departamento de Defesa em janeiro de 1993.

Conforme lembra Lins da Silva (2002/2003, 50):

Em 1992, o atual vice-presidente, Dick Cheney, era secretário da Defesa; o atual secretário de Estado, Colin Powell, era chefe do Estado-maior das Forças Armadas; o atual secretário adjunto da defesa, Paul Wolfowitz era subsecretário da Defesa; o atual vice-chefe do Estado-maior das Forças Armadas, Lewis Libby, era o principal assessor de Wolfowitz; o atual assessor de Segurança Nacional do vice-presidente, Eric Edelman, era outro subsecretário de Defesa. O atual secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, estava fora do governo, mas mantinha as suas antigas relações de amizade com o clã Bush, em especial com Cheney, seu colega durante a administração do presidente Gerald Ford.

Se, na época, houve uma reação negativa à estratégia da primazia - que acabou esvaziada pela derrota de Bush para Clinton, a vitória W. Bush possibilitou

1. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

a recondução das mesmas pessoas que articularam a proposta inicial.² Dez anos depois, a estratégia da primazia foi reapresentada com novo nome e promovida ao *status* de doutrina de Estado. Desta vez, no entanto, ela encontrou um ambiente mais receptivo a sua legitimação, seja devido à atmosfera de medo, paranóia e patriotismo, seja pelo momento político que permitiu a implementação de medidas e instrumentos necessários a sua execução. No entanto, temos que reconhecer que a nova estratégia encontra-se ancorada em uma visão de mundo muito específica, própria ao pensamento neoconservador norte-americano que emergia na década de 1990. Se toda estratégia de segurança nacional inicia-se com uma imagem do mundo, como bem lembra Zeilkow (2003), qual seria a visão de mundo contida na Estratégia de 2002?

Com base na análise de seu conteúdo, identificamos cinco princípios norteadores que fundamentam o projeto político norte-americano: (1) a redefinição da geografia da segurança nacional; (2) o estabelecimento de uma relação entre poder e princípios;

(3) a reavaliação das necessidades da segurança interna e da internacional; (4) a definição de um conceito norte-americano de multilateralismo e, finalmente, (5) a mudança de percepção temporal quanto às ameaças, que, por seu turno, fundamentaria a ação preventiva.

A primeira inovação da estratégia é reconhecimento da transnacionalidade na nova geografia da segurança nacional. No passado, a relação espacial era definida por fronteiras interestatais, uma vez que os inimigos eram Estados. Ao eleger o terrorismo como principal inimigo, a estratégia reconhece o caráter transnacional das novas ameaças: “Agora, redes obscuras formadas por indivíduos podem trazer um grande caos e sofrimento a nossas terras, com gastos menores do que custaria comprar um único tanque. Os terroristas estão organizados para penetrar em sociedades abertas e voltar contra nós o poder da tecnologia moderna”.

O problema surge quando a estratégia constrói a relação entre terrorismo e Estados párias: “Temos que estar preparados para conter os estados meliantes e seus clientes terroristas, antes que eles se tornem capazes de representar uma ameaça ou de efetivamente usar armas de destruição em massa contra os Estados Unidos e contra nossos aliados e amigos”. Assim, pensar em termos de Estados párias e de seus “clientes terroristas” implicaria, necessariamente, o retorno à antiga ideia de “terrorismo de Estado”: um Estado que empregaria métodos

terroristas em sua expressão política. Apesar da retórica sobre a natureza transnacional e não-estatal das novas ameaças, o paradigma tradicional permanece. A estratégia dá um giro de 360° e retorna à caracterização estatal das ameaças.

Nesse sentido, argumenta Penã,

O terrorismo da Al-Qaeda não é patrocinado por um Estado; é terrorismo privado, independente de qualquer Estado-nação. Claro que a Al-Qaeda se beneficiará de um hospedeiro voluntário como o regime Talibã no Afeganistão. Entretanto, a ideologia e agenda da Al-Qaeda são de motivação interna, e não uma extensão política de um governo. (...) Se a Al-Qaeda não é cliente de um Estado pária, então o enfoque dado pela estratégia de segurança nacional aos Estados párias não combaterá a ameaça terrorista da Al-Qaeda. Ademais, não há evidências de que Estados párias com armas de destruição em massa (ou buscando adquiri-las) as forneceriam aos terroristas (Penã 2003, 5).

O segundo elemento inovador seria a centralidade dos valores morais na fundamentação e motivação da Doutrina de Prevenção. A formulação da política externa norte-americana sempre refletiu uma dicotomia entre realistas e idealistas. No entanto, o conceito de uma “balança de poder favorável à liberdade”, conforme expressão empregada no documento, indicava que a Administração W. Bush enfatizava tanto poder quanto valores, afir-

2. Dick Cheney, Paul Wolfowitz, Donald Rumsfeld, Irving Kristol e Colin Powell passaram ocupar posições centrais na Administração W. Bush, formando, junto com outros “falcões” como Condoleezza Rice, o chamado “núcleo duro” da presidência. As decisões de política externa passaram a ser centralizadas no Departamento de Defesa e no Conselho de Segurança Nacional, marginalizando Powell e o Departamento de Estado.

mando-se capaz e disposta a diferenciar “bem” do “mal”, “certo” do “errado”. Os valores morais reafirmados pela doutrina concentram-se na relação entre Estado e indivíduos, o que demonstra a tradição liberal-civilizatória da concepção idealista e universalista da estratégia em relação à promoção dos valores da liberdade.

Gilberto Dupas (2002, 6) chama a atenção para a forma simples e genérica pela qual o documento define os campos opostos: liberdade e democracia *versus* terrorismo. Nesse sentido, a nova estratégia – que ele classificava como “colcha de retalhos” de decisões anteriores a Onze de Setembro, envolvendo considerações ideológicas, interesses contraditórios e voluntarismo moralizante – retoma a tradição norte-americana da retórica maniqueísta que divide o mundo entre “bons” e “maus”. Para Dupas, trata-se de um discurso de revisitação ao antigo “Império do Mal” de Reagan. Não teria sido surpresa, portanto, o recurso à expressão “Eixo do Mal” no pronunciamento do Estado da União no ano seguinte.

Na verdade, a crítica à centralidade dos valores morais na Doutrina de Prevenção não advém da relação estabelecida entre segurança e proteção a liberdades

individuais; mas sim do caráter de verdadeira obrigação moral conferido à proteção e promoção de tais valores. Nesse sentido, entendemos que a retórica missionária – tão típica do discurso político norte-americano – ecoa fortemente nas páginas do documento. Apesar de evitar a escolha de uma forma ideal de governo para realizar esses valores e princípios, menções expressas ao modelo e à História americana remetem diretamente ao mito do excepcionalismo e da “cidade da colina”.

A terceira inovação da estratégia refere-se à reavaliação das necessidades da segurança interna e internacional, sobretudo em relação à transformação das forças armadas e das instituições domésticas de defesa e inteligência. Nesse aspecto, a influência da estratégia da primazia torna-se clara com a ênfase recorrente sobre o poderio militar norte-americano e a necessidade de expandi-lo continuamente: “É hora de reafirmar o papel essencial do poderio militar americano. Devemos construir e manter defesas que estejam além da capacidade dos que tentam desafiá-las”. Mais adiante: “Nossas forças serão suficientemente poderosas para dissuadir adversários potenciais de buscar uma escalada de desenvolvimento militar, na tentativa de superar ou de se igualar ao poderio dos Estados Unidos”. Reproduzindo a estratégia da primazia, o documento de 2002 concede tamanha ênfase à manutenção da superioridade militar que acaba a expansão militar se transformado em um fim em si mesmo. A estratégia de segurança

nacional torna-se cada vez menos “nacional” e crescentemente “internacional” ao fazer que seu objetivo deixe de ser a defesa nacional para ser o exercício do poderio norte-americano no mundo.

Como quarta inovação, identificamos um conceito essencialmente norte-americano de multilateralismo, segundo o qual os Estados Unidos praticariam uma forma especial de diplomacia multilateral, porém mais justa e democrática porque relacionaria autoridade soberana, *accountability* e poder político, com boa uma dose de pragmatismo. Não se trata, como argumentam seus articuladores, de opor o unilateralismo americano ao multilateralismo europeu, e sim de reconhecer a possibilidade de uma forma *diferente* de conceber e operacionalizar ações multilaterais a fim de torná-las mais eficientes.

Várias seriam as características do multilateralismo norte-americano. Primeiro, a preferência por métodos e soluções diplomáticas oriundas de diferentes fontes, mas adaptadas a condições específicas, visto que o recurso a princípios abstratos produzem soluções e instrumentos universalistas que tenderiam a fracassar.³ Segundo, opta-se por instituições internacionais que priorizem resultados e enfatizem *accountability* ao invés de buscar uma “falsa neutralidade” ou um consenso impossível.⁴ Terceiro, deve-se privilegiar os mecanismos multilaterais que preservem a soberania dos Estados em vez de limitá-las, obrigando-os à promoção de objetivos comuns,

3. A negociação *ad hoc* para o julgamento dos crimes de guerra praticados em Serra Leoa seria mais produtiva do que a jurisdição do Tribunal Penal Internacional, por exemplo.

4. O caso das inspeções da Agência Internacional de Energia Atômica no Iraque – que se arrastava desde a década de 1970 seria exemplar.

mas sem dissipar responsabilidades. Quarto, segue-se uma concepção de direito internacional que vincule soberania às fontes da autoridade política dos Estados, que seriam nacionais em sua essência. Por fim, opta-se por instituições funcionais e eficientes, capazes de produzir resultados práticos em vez de decisões meramente simbólicas.

Conforme esse conceito quase exclusivamente instrumental de multilateralismo, a Doutrina de Prevenção adota uma posição bastante ambígua em relação a alianças e instituições internacionais. Se, por um lado, ela ressalta a importância das mesmas para o sucesso na guerra ao terror, por outro deixa claro que os Estados Unidos não hesitariam em agir sozinhos em caso de divergência, já que sua força decorre de seu próprio território e de sua autoridade soberana: “Onde for possível, os Estados Unidos contarão com as organizações regionais e os poderes estatais, esperando que elas cumpram suas obrigações de lutar contra o terrorismo. (...) Ainda assim, estaremos preparados para agir sozinhos, sempre que nossos interesses e nossas responsabilidades singulares assim o exigirem”.

Tal ambiguidade foi caracterizada pelo então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, como “multilateralismo acessório”:

5. Um exemplo clássico de ação preventiva em legítima defesa seria a ação militar empreendida por Israel contra Egito, Síria e Jordânia na Guerra de Seis Dias de 1967. Nesse sentido, ver Oren (2002).

Nesse novo contexto, o multilateralismo passou a desempenhar um papel nitidamente acessório na estratégia dos EUA. Não que antes o multilateralismo estivesse no centro de sua política. (...), mas estas [considerações] usualmente faziam parte das considerações político-diplomáticas dos EUA e foram frequentemente acionadas em diferentes situações ao longo de toda a década de 90. Enfatiza-se hoje, ao contrário, a capacidade que os EUA teriam de agir por conta própria caso as instituições multilaterais não sejam capazes de oferecer soluções que atendam às necessidades norte-americanas, hipótese em que seriam condenadas à “irrelevância” nos cálculos de Washington. Esse parece ser o sinal claro da reafirmação do unilateralismo como opção política facilmente disponível e não – como até certo ponto no passado recente – recurso de última instância (Amorim 2002, 56).

O quinto e último aspecto inovador da nova estratégia reside na redefinição da segurança nacional como uma função temporal, o que abriria a possibilidade do recurso à “ação preventiva”. Se, no passado, as ameaças demoravam a se manifestar, devido à lenta mobilização e deslocamento de exércitos por exemplo, nos dias atuais, sustenta o documento, as ameaças seriam rápidas, sem aviso prévio. Além disso, devido a sua natureza não-estatal, difusa e transnacional, elas não obedeceriam aos tradicionais paradigmas da agressão estatal. Dessa reavaliação surge, então, a fundamentação para agir de forma preventiva:

Há séculos o direito internacional reconhece que as nações não precisam sofrer um ataque, antes de poderem, de forma lícita, tomar medidas para se defenderem contra forças que representem o perigo de um ataque iminente. (...) Temos que adaptar o conceito de ameaça iminente às capacidades e aos objetivos dos adversários de hoje. (...) Os Estados Unidos há muito defendem a alternativa das ações preventivas no combate ao que possa se constituir numa ameaça suficiente à nossa segurança nacional. Quanto maior a ameaça, maior é o risco de inação – e mais fortes são os argumentos a favor de uma ação antecipada em defesa própria, mesmo que ainda haja incerteza quanto à hora e ao local do ataque inimigo. Para nos defendermos ou para evitarmos os atos hostis de nossos adversários, os Estados Unidos irão, se necessário, agir de forma preventiva. (...) Mesmo assim, numa era em que os inimigos da civilização tentam, aberta e ativamente, obter as tecnologias mais destrutivas do mundo, os Estados Unidos não podem permanecer inativos, à medida que os perigos se acumulam. Iremos sempre agir de forma deliberada, pesando as consequências de nossas ações. (...) O propósito das nossas ações será sempre o de eliminar uma ameaça específica aos Estados Unidos ou a nossos aliados e amigos. As razões para as nossas ações serão claras, a força empregada será comedida, e a causa será justa. (grifos nossos)

Aqui se faz necessário pensar o sentido e conotação da expressão



“ação preventiva”, que não constitui, a nosso ver, uma caracterização adequada, uma vez que implicaria a existência de uma situação real e objetiva de ataque iminente.⁵ O que a nova estratégia endossa é “guerra preventiva”: o ataque a uma *possível* ameaça antes mesmo que ela torne-se real ou iminente. Tal lógica de antecipação constituiria a prescrição para um estado permanente de exceção e de guerra, uma vez que, de acordo com os termos estabelecidos no documento, a simples existência das condições de possibilidade de uma ameaça já daria razões para a ação.

A noção de uma “guerra preventiva” suscita uma série de preocupações fundamentais. O recurso à força armada por parte dos Estados encontra-se regulamentado na Carta das Nações Unidas, que veda “a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado” (art. 2, § 4). Caberia ao Conselho de Segurança determinar a existência de situações que representem “ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão” (capítulo VII) e então decidir sobre as medidas a serem tomadas “a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacional” (art. 39). Em caso de ataque armado contra um Estado, é reconhecido o “direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva” (art. 51), que deve ser temporário e proporcional, e comunicado imediatamente ao Conselho de Segurança para que seja legitimado.

Todavia, a Doutrina de Prevenção defende posição diversa. Existiriam

situações potencialmente ameaçadoras da paz e da segurança que, por sua mera existência, deveriam ser enfrentadas militarmente de forma preventiva, mesmo se a critério e julgamento de um único Estado. O problema, portanto, reside em como os Estados Unidos demandam para si o direito de avaliar – de forma unilateral – se uma determinada situação justificaria, ou não, o emprego da força de forma preventiva. No entanto, qualquer avaliação nesse sentido, para revestir-se de legitimidade, somente poderia caber às Nações Unidas. Qualquer tentativa de alargar o campo de interpretação do direito de legítima defesa, sobretudo quando a avaliação da ameaça parte do próprio Estado que deseja empreender a ação preventiva, implica o alijamento das normas difundidas pelo multilateralismo consubstanciado na ONU. Trata-se, portanto, da subversão dos princípios organizadores do sistema internacional ou, como alerta Celso Amorim (2002, p. 61), a doutrina “não só coloca em xeque noções fundamentais sobre soberania, integridade territorial e autoridade do Conselho de Segurança, como também, de forma perigosa, turva a clareza de limites, existente na Carta, entre *enforcement* e legítima defesa”.

Como podemos ver, a Doutrina de Prevenção seria produto da visão de mundo neoconservadora, que advoga uma nova era de domínio global norte-americano a ser promovido a partir do exercício unilateral do poder militar, do gradual desengajamento das instituições multilaterais, e uma agressiva cruzada pela democra-

cia e pela liberdade. Segundo essa visão, frases como “a missão determina a coalizão, e não o contrário”, “quando se trata de nossa segurança, não precisamos da permissão de ninguém”, e “Quem não está conosco está contra nós” expressavam a convicção neoconservadora de que a “necessidade de legitimidade internacional denota uma grande falta de confiança na legitimidade dos americanos reunidos em congresso sob seu próprio conselho” (Krauthammer apud Ikenberry, 2004).

No entanto, tal visão revela-se não apenas curta, porém potencialmente perigosa para as relações internacionais. O desdém com que os Estados Unidos trataram seus aliados e as instituições internacionais nos anos seguintes aos atentados, rompendo relações de cooperação, sabotando mecanismos institucionais de coordenação internacional e consulta, impondo seus interesses com base em ameaças de sanções, apontaria, na verdade, como a potência hegemônica estava sofrendo de falta de visão. Um verdadeiro *hegemon* seria capaz de promover tanto seus interesses quanto seus valores de forma consensual e aberta, acomodando eventuais demandas externas a fim de legitimar – e assim perpetuar – seu poder no longo prazo.

Conforme salienta Ikenberry (2004, 13) em sua crítica às intervenções patrocinadas por George W. Bush no Afeganistão e no Iraque, a legitimidade não é tema restrito e exclusivo ao

debate acadêmico. “É um aspecto intrínseco do poder. Também foi algo com o qual os Estados Unidos se preocuparam nos períodos de suas maiores conquistas”. Para Ikenberry, durante a Guerra Fria, enquanto a União Soviética promovia uma política externa unilateral e coercitiva, os Estados Unidos optaram por uma estratégia de autolimitação que combinava poder com a construção de instituições liberais para cooperação entre os Estados democráticos, fazendo com que a hegemonia norte-americana fosse percebida como legítima. Essa teria sido a chave para a hegemonia norte-americana na Guerra Fria. “Os Estados Unidos se autolimitaram e se abriram para seus aliados ocidentais, transformando-se assim em um grande motor de cooperação política e de poder geopolítico” (Ikenberry, 2000).

Por meio da Doutrina de Prevenção, os Estados Unidos pecaram ao definir como princípio organizador de sua estratégia de segurança a luta contra o terror, reduzindo a si próprios à máxima primitiva de “matá-los antes que nos matem”. Nesse sentido, foi uma estratégia alimentada por ameaças e medos, despida de

visão inspiradora ou unificadora que fosse capaz de aglutinar os demais Estados e, assim, construir uma nova ordem hegemônica e legítima. Ao usurpar espaços e canais tradicionais de negociação multilateral, os Estados Unidos deram aos demais Estados uma única saída: aceitar sua própria irrelevância e curvar-se perante seu poderio militar incomparável. Aqueles que aceitaram as novas regras do jogo unilateral foram recompensados com bases militares e acordos de livre comércio, enquanto que aqueles que ofereceram resistência eram intimidados e ameaçados com sanções comerciais e militares. Esse tipo de comportamento – com base em incentivos e punições – em muito reproduz aquele praticado pelas grandes potências durante a década de 1930. Ironicamente, o tipo de comportamento que os Estados Unidos tanto se esforçaram para manter no passado ao liderarem a construção de uma nova ordem mundial em 1945.

Qualquer aliança envolve concessões feitas pelos membros, de modo a permitir o trabalho conjunto. Quando era preciso enfrentar a União Soviética, os Estados Unidos se submeteram a essas limitações. A questão é que no cenário do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos consideram as restrições como incômodos desnecessários, preferindo agir sozinhos ou com aliados temporários reunidos nas coalizões voluntárias. Regras e instituições internacionais não são inimigos do poder. Na verdade, o poder revela-se mais profundo, verdadeiro e durável quando se manifesta nas regras e nos princípios que

constroem a própria ordem internacional. Os chamados valores americanos espalharam-se a nível global justamente porque os Estados Unidos patrocinaram instituições que direta ou indiretamente consubstanciavam tais valores.⁶ O que incentivou a cooperação com – e a favor de – Washington durante quase cinco décadas teria sido a disposição norte-americana a se vincular institucionalmente a seus aliados e a limitar seu próprio poder. Eventuais custos com a perda da liberdade de ação seriam compensados pelos ganhos no longo prazo.

Todavia, ao optarem por uma hegemonia predatória, os Estados Unidos aproximaram-se velozmente de um comportamento neoimperial que visa dominar os demais Estados, marginalizando aliados tradicionais e exercendo poder unicamente pela coerção e pela ameaça de retaliação. Nesse sentido, o sucesso de uma estratégia global deve ser determinado pela legitimidade que lhe é conferida pelos demais Estados, que vêm no equilíbrio entre consenso e coerção, a confirmação de que suas vozes serão ouvidas. Por outro lado, ao adotarem o comportamento de uma hegemonia benigna, os Estados Unidos optam pelo exercício de um poder autolimitado que seria favorável à preservação da estabilidade internacional, demonstrando serem capazes de produzir bens coletivos, como é o caso da segurança internacional. O sistema internacional não pode prescindir das virtudes hegemônicas de sua maior potência, única capaz de

6. Em palestra na Universidade de Harvard, em 2003, Javier Solana, Comissário Europeu para Política Externa e Segurança, declarou: “Uma abordagem legalista não é uma conspiração para limitar os EUA. Foram eles que desenharam a maior parte do direito internacional que nos serviu tanto no período pós-guerra. A defesa e fortalecimento do direito seriam a melhor meio para preservar a posição norte-americana como potência mundial benevolente e continuar a projetar seus valores”.

absorver os custos de sua preservação e administração. A maior qualidade do *hegemon* é criar condições de governabilidade, reconhecendo diferenças, mediando crises e incluindo novas demandas. Nesse sentido, o histórico de relativa estabilidade da ordem da Guerra Fria como resultado dos esforços da Doutrina de Contenção constitui boa evidência.

A Europa, em especial, sofreu bastante com a ruptura, vendo-se marginalizada dos processos de tomada de decisão e rotulada como a “Velha Europa”. Nesse sentido, a experiência do Kosovo serviu de reafirmação de uma divisão de tarefas que já havia ocorrido na Bósnia: os Estados Unidos entraram com o poder militar maciço e a Europa com os esforços de longo prazo de manutenção de paz e reconstrução nacional.⁷ Se os conflitos nos Bálcãs já haviam demonstrado a insatisfação com a divisão de tarefas do pós-Guerra Fria, as divergências transatlânticas ganharam ênfase após o anúncio da Doutrina de Prevenção e da guerra contra o terror. A aparente passagem da contenção para a prevenção provocou grande preocupação devido à marginalização da Aliança Atlântica, à percepção crescente de dominação pelos

Estados Unidos, à falência dos mecanismos institucionais de consulta e cooperação internacional e, portanto, ao fim do exercício de uma hegemonia benevolente.

Como observa Thomas Friedman (2003), muitos europeus passaram a acreditar que os Estados Unidos, com sua política externa coercitiva e unilateral, tornaram-se mais ameaçadores à estabilidade do que regimes autoritários ou o terrorismo. Nesse sentido, Friedman compartilha da visão de Carl Bildt, ex-Primeiro Ministro da Suécia, que via uma geração de americanos e europeus compartilhar a mesma data: 1945. Ela unia os dois lados do Atlântico no sentido de compartilhar um compromisso ocidental com a democracia, mercados livres e a necessidade de deter os avanços soviéticos. Hoje, no entanto, os dois lados encontram-se motivados por datas diferentes: enquanto que a data determinante para a Europa tornou-se 1989, para os norte-americanos, ela passou a ser 2001.

Assim como em 1945, os Estados Unidos apresentam um novo projeto de promoção da ordem internacional, que implica em uma radical alteração não só em seu próprio padrão de política externa, mas nos tradicionais paradigmas das relações internacionais. Se, por um lado, a contenção e a dissuasão perderam o sentido frente a redes terroristas, ameaças difusas e inimigos desconhecidos, por outro lado, a passagem da atuação defensiva para ação preventiva ofensiva suscita grande preocupação. No entanto, a Doutrina

de Prevenção rasgou o próprio tecido do sistema internacional justamente em um momento em que alianças se mostram absolutamente necessárias para a estabilidade mundial.

Os Estados Unidos têm sido, ao longo de mais de meio século, o ponto central não somente da política externa brasileira, como também da política internacional. Se o fim da Segunda Guerra viu surgir duas superpotências não-europeias que se auto-identificavam enquanto rivais globais – Estados Unidos e União Soviética, o fim da Guerra Fria acabou legando ao primeiro a condição de única superpotência que reunia, simultaneamente, força militar e econômica, com verdadeira hegemonia global. Nenhum outro Estado, região ou bloco econômico dispõe de tamanha influência sobre a dinâmica das relações internacionais, seja essa influência de natureza política, econômica ou cultural.

O reconhecimento da multidimensionalidade do hiperpoder dos Estados Unidos nas relações internacionais nos leva, necessariamente, a conceder aos Estados Unidos o status de uma espécie de subsistema à parte no sistema internacional.⁸ Tal assertiva significa que o cálculo de qualquer tipo de iniciativa de política externa, em qualquer campo, cenário, fórum e por parte de quaisquer Estados, deve, necessariamente, levar em conta os efeitos dessa iniciativa nas relações bilaterais com os Estados Unidos. Identificar e entender as variantes da formu-

7. Conforme comenta Kagan (2003), os americanos fazem a comida e os europeus lavam a louça. Andreani (2002) comenta a “divisão e especialização de tarefas” nas ações militares conjuntas entre norte-americanos e europeus.

8. Nossa caracterização não significa, de forma alguma, que concordamos com a tese do excepcionalismo.

lação e condução da política externa norte-americana significa, em grande parte, entender os constrangimentos estruturais da própria política internacional.

Os eventos de Onze de Setembro somente vieram a confirmar a forma com que o sistema internacional pode tornar-se altamente sensível a decisões e estratégias de ação promovidas pelos Estados Unidos. A razão dessa percepção é o fato de que, por se tratarem de um ator com tamanho poder, influência e onipresença, a formulação e condução da política externa norte-americana, sobretudo suas estratégias de segurança nacional, passam a assumir um caráter de projeto de governança mundial, preconizando como os Estados Unidos devem usar seu poder para organizar a ordem no sistema internacional.

A *Nova Estratégia de Segurança Nacional* constitui a sistematização do reordenamento dos rumos da política externa dos Estados Unidos para o pós-Guerra Fria. Tratava-se de uma política que começou a ser articulada há mais de uma década, quando o “núcleo duro” da Administração W. Bush ainda ocupava posições hierárquicas menores na burocracia norte-americana. Após a rejeição experimentada na década de 1990, as propostas ganham maior receptividade no ambiente tenso e polarizado do pós-Onze de Setembro, o que permitiu redefinir o projeto político global de hegemonia norte-americana.

No entanto, a estratégia de 2002 não se limitou a resgatar elementos presentes na estratégia de primazia, que conheceu certa ressonância na década de 1990. Ela foi mais além, sobretudo em relação à idéia de guerra preventiva, ao subverter princípios organizadores da ordem internacional – como o da não-intervenção, menosprezar as instituições internacionais, reverter a lógica da “legítima defesa” e marginalizar alianças tradicionais em um momento em que as mesmas fazem-se absolutamente necessárias.

De clara linha neoconservadora, e com traços neoimperiais, a estratégia estabeleceu como prioridade a subordinação do sistema internacional aos interesses nacionais norte-americanos, o que gerou receios de abandono e dominação por parte dos ou-

tros Estados. Os neoconservadores não entenderam que “como reinar” deve ser entendido no sentido de “como convencer e liderar”. O fato é que os Estados Unidos não possuem autoridade direta sobre os demais Estados – não é e nunca foi império, nesse sentido. Com certeza possuem papel central na política internacional, mas não são onipresentes.

Seguindo a caracterização de Ikenberry (2004), a estratégia era motivada pela incorreta percepção de que os Estados Unidos – seja por seu excepcionalismo, seja por seu poder incontestado – deveriam ser considerados um ator à parte do sistema internacional, com o poder de arbitrar o certo e o errado nas relações entre os Estados. Segundo a concepção neoconservadora, “em um mundo de anarquia hobbesiana, os Estados Unidos deveriam se apresentar como o Leviatã criador da ordem” (Ikenberry 2004, 8).

Por tais razões, a *Nova Estratégia de Segurança Nacional*, no balanço de uma década, gozava de baixíssimo grau de legitimidade quanto a uso da força armada no plano externo. A “Guerra ao Terror” alimentou a percepção de uma nítida alteração no padrão do exercício do poder hegemônico por parte dos Estados Unidos, que optaram por exercer seu poder de forma unilateral e coercitiva. De agente estabilizador, os Estados Unidos transformaram-se em agente desestabilizador da própria ordem. As mudanças observadas desde 2001 (invasão do Afeganistão e do Iraque, a prisão em Guantanamo, as imagens em Abu-Graib etc.) foram recebidas como produto de uma estratégia de ação que se apresentava como um “manifesto do império americano”. Para Kirshner (2003, 9), o lema dos Estados Unidos a partir de 2001 podia ser resumido na tríade: “Supremacia. Ambição. Prevenção”.

Referências

- Amorim, C. (2002/2003) Multilateralismo acessório. *Política Externa*, v. 11, n. 3, p. 55-61, dez./jan./fev.
- Andreani, G. (2002) L'Europe de la Défense: y a-t-il encore une ambition française?. *Politique Étrangère*, n. 4, p. 994-995.
- Dupas, G. (2002) Fundamentos, Contradições e Consequências Hegemônicas, *Política Externa*, v.

11, n. 3, p. 5-21, dez./jan./fev.

Friedman, T. (2003) O Fim do Ocidente, *O Globo* de 3 de novembro.

Ikenberry, G. J. (2000) *After Victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press.

Ikenberry, G. J. (2004) The End of the Neo-Conservative Moment, *Survival*, v. 46, n. 1, p. 7-22, Spring.

Kagan, R. (2003) *Do Paraíso e do Poder*. Rio de Janeiro, Rocco.

Kirshner, J. (2003) Preventive Defense: Why the Bush Doctrine Will Hurt U.S. Interests. In: *Iraq and Beyond: The New U.S. National Security Strategy*.

Peace Studies Program, Cornell University. Occasional Papers, n. 27, January, p. 1-10.

Lins da Silva, C. E. (2002/2003) *Doutrina Bush foi gerada há dez anos*. In: *Política Externa*, v. 11, n. 3, p. 50-54, dez./jan./fev.

Oren, M. B. (2002) *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*. New York: Ballantine.

Penã, C. V. (2003) Bush's National Security Strategy is a Misnomer. *Political Analysis*, n. 496, October 30th.

Zelikow, P. (2003) The Transformation of National Security: Five Redefinitions. *The National Interest*, n. 71, p. 17-28, Spring.