

Quase meia década após o desfecho da Guerra Fria, tornou-se aparente não só que uma mudança fundamental na estrutura da política internacional tinha tido lugar, mas que as aspirações a uma nova ordem mundial eram extremamente optimistas¹. Alguns dos que expressavam tais esperanças atribuíam grande parte do conflito mundial ao confronto entre os Estados Unidos e a URSS durante a Guerra Fria e à sua tendência para exacerbar os conflitos locais. Outros concluíram que o conflito tinha sido em grande parte o resultado de acções soviéticas, antecipando assim o desaparecimento da URSS como o presságio de uma era mais pacífica. Outros ainda, culpavam os Estados Unidos, esperando no entanto que o seu papel menos intervencionista no pós-Guerra Fria se traduzisse num factor de diminuição dos conflitos. Esperava-se, no entanto, de todas estas várias perspectivas, que o fim de quatro décadas de confronto global e o desaparecimento da estrutura bipolar da política a nível mundial abrisse caminho a um sistema mundial mais pacífico e ordenado.

Em termos práticos, embora o conflito e a guerra nalgumas regiões tenham sido mitigados (por exemplo, na América Central, em áreas do Médio Oriente e na África Austral), outras regiões têm vivido novas ou prolongadas hostilidades (por exemplo, a ex-Jugoslávia, o Cáucaso, o Afeganistão, o Ruanda, Angola). Mais ainda, a gestão de conflitos multilaterais tem tido, na melhor das hipóteses, resultados modestos, quer através de instituições como as Nações Unidas, quer via acordos ad hoc, coma no caso da Bósnia. De facto, o único caso de sucesso de cooperação multilateral para manter a ordem internacional foi uma guerra: a Operação Tempestade no Deserto, autorizada pelas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas condenando a invasão iraquiana do Koweit, e liderada pelos Estados Unidos.

E é aqui que a análise do papel dos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria se torna particularmente relevante. Conforme provado por uma série de crises, nenhum outro país tem a capacidade de agir tão eficazmente por si próprio, nem de organizar outros para o fazerem. Mais ainda, as instituições internacionais e regionais existentes (por exemplo, as Nações Unidas, a União Europeia, a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa, a Liga Árabe, a Organização de Unidade Africana) têm sido numa maneira geral demasiado fracas, pesadas ou ineficazes para conseguirem ter um impacto significativo na maior parte dos casos.

Embora os Estados Unidos se encontrem assim numa posição única, tornaram-se, no entanto, menos eficazes na manutenção da ordem ou no desempenho de uma função dirigente. Existe uma série de causas para esta situação, cada uma delas contribuindo para um padrão de condicionamentos do papel americano na política internacional pós-Guerra Fria. Essas causas incluem o desaparecimento da ameaça soviética, problemas de acção colectiva, a difusão de poder e, nalguns casos,

Comunicação apresentada ao XVI Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciências Políticas (IPSA), Berlim, 21-25 de Agosto de 1994.

maiores capacidades de intervenientes regionais, a intratabilidade de conflitos resultantes de processos de modernização ou de problemas de etnicidade, o peso cada vez maior dos factores internos americanos e as escolhas específicas dos dirigentes americanos. A avaliação destes condicionamentos torna-se importante, tanto para a compreensão da política externa dos Estados Unidos, como porque as perspectivas para uma ordem mundial mais pacífica e estável se encontram relacionadas de perto com a capacidade norte-americana para desempenhar um efectivo papel internacional.

I. O fim da Guerra Fria — Implicações

A Guerra Fria, apesar da sua intensidade e dos perigos de confronto nuclear entre as superpotências, produziu um sistema bipolar com um grau considerável de estabilidade e de previsibilidade. A estabilidade do mundo bipolar e da dissuasão estratégica nuclear das superpotências tem sido largamente discutida e não requer ter maiores desenvolvimentos² — embora seja bom recordar a observação de Kenneth Waltz segundo a qual «a paz mais duradoura se apoiava em dois pilares: a bipolaridade e as armas nucleares»³.

No período que sucedeu à Guerra Fria tem-se especulado quanto às consequências prováveis para a estabilidade internacional. Embora se possa esperar que a Europa ocidental mantenha um grau relativamente elevado de ordem, as condições noutros países provavelmente variarão bastante, e algumas regiões poderão mesmo enfrentar uma instabilidade maior. Pierre Hassner, por exemplo, sublinha a decomposição política e a anarquia que emergiram como factor dominante em partes importantes do mundo pós-Guerra Fria: *A era bipolar limitou severamente a soberania e a liberdade dos Estados (especialmente dentro da esfera soviética)... Assim, era natural que o declínio do comunismo encorajasse o renascimento de nações e alargasse a sua abertura a influências externas. O que não era claro era se o futuro iria fazer sobressair uma nova clivagem bipolar (desta feita baseada num confronto Norte-Sul), um novo equilíbrio multipolar, ou a cooperação global... A surpresa é que, embora tenham surgido indícios de cada um dos modelos, o seu rumo foi perturbado, distorcido e, nalguns aspectos, dominado por outro desenvolvimento mais poderoso — a decomposição política e a anarquia*⁴.

Mais ainda, conforme observou Robert Jervis, é provável que áreas sem uma história recente de cooperação estável possam ser palco de um aumento dos conflitos, depois do fim da bipolaridade⁵. Basicamente, a Guerra Fria e a dissuasão nuclear não só evitaram a guerra entre o Leste e o Oeste, como o sistema bipolar e a dissuasão nuclear alargada também contribuíram para a manutenção de um certo grau de estabilidade regional. Neste aspecto, Erich Weede observou que a dissuasão

nuclear geral evitou a guerra entre o Leste e o Oeste mas que é provável que a estabilidade seja mais precária noutras regiões: *O desaparecimento da União Soviética e do seu bloco* implica a abolição da dissuasão alargada sem a sua substituição *por outra* condição *pacificadora*. Mais ainda, *é de esperar* alguma *proliferação nuclear* nos países em vias de desenvolvimento. *Infelizmente, não parece provável* que a combinação de *equilíbrios precários de terror* com a instabilidade a *nível interno* nos países *pobres* faça funcionar a dissuasão nuclear *tão bem no futuro* como no passado, *durante a Guerra Fria*⁶.

Imediatamente após o final da Guerra Fria havia indícios de que, num quadro multilateral, poderia emergir uma ordem mais estável, liderada pelos Estados Unidos. Com o apoio da URSS, nessa altura ainda dirigida pelo Secretário Mikhail Gorbachev e pelo ministro dos Negócios Estrangeiros Eduard Shevardnadze, com a aquiescência da China, e com o apoio activo dos seus aliados, os Estados Unidos comandaram a reacção da comunidade mundial em resposta à invasão do Koweit por Saddam Hussein, em Agosto de 1990. A expulsão dos iraquianos do Koweit e a derrota das forças armadas de Saddam tornaram evidente a preponderância das forças convencionais norte-americanas e a sua capacidade única de projecção de poder. De facto, com o final da Guerra Fria e a retirada dos soviéticos, estes acontecimentos foram um importante contributo para o processo de paz israelo-árabe.

II. O conceito de ameaça em termos de relações internacionais

A política entre Estados-nação difere intrinsecamente da política interna da maior parte dos Estados, devido à ausência, no sistema internacional, de qualquer autoridade formal e suprema com poder para resolver disputas inevitáveis. Como consequência, diz-se que esse sistema é «anárquico». O termo não denota caos, e refere-se à ausência de governo⁷. Mais ainda, por causa desta anarquia formal e da falta de qualquer poder central real com capacidade para assegurar a segurança dos Estados no contexto internacional, os Estados existem naquilo a que se chama um sistema de auto-ajuda. Como consequência, enfrentam a necessidade de se prepararem para defender os seus interesses nacionais através de meios militares ou outros meios, ou têm de encontrar modos de atingirem o mesmo objectivo através de alianças ou da obtenção do apoio de potências mais fortes.

A estrutura do sistema internacional cria assim propensões que moldam o comportamento dos Estados. Embora os países individuais e seus dirigentes retenham uma latitude considerável no planeamento da sua política e na diplomacia, na política internacional e na segurança, a natureza do sistema influencia o seu comportamento e condiciona as suas escolhas. Uma consequência específica deste sistema refere-se ao dilema de segurança. Como consequência da anarquia, e porque os

ganhos relativos de outros Estados podem pôr em causa a sua própria segurança⁸, os Estados têm propensão a armarem-se para se proteger. No entanto, essa acção cria incentivos para outros agirem do mesmo modo, resultando numa insegurança potencialmente muito maior para todos. O problema é concisamente retratado por Glenn Snyder: *Mesmo quando nenhum Estado queira atacar outros, nenhum deles poderá estar seguro de que as intenções dos outros sejam pacíficas ou se mantenham pacíficas; portanto, cada um deles deverá acumular poder para a sua defesa. Como nenhum Estado pode saber se a acumulação de poder dos outros é apenas motivada por razões de defesa, cada um deles deverá presumir que a sua intenção poderá ser ofensiva. Consequentemente, os incrementos de poder de cada uma das partes são igualados pelas outras partes, acabando todas as partes sem mais segurança do que tinham quando começou o ciclo vicioso, e com os custos da aquisição e manutenção do seu poder⁹.*

Apesar destas condições de anarquia formal, do sistema de auto-ajuda e do dilema de segurança, os países conseguem cooperar uns com os outros. Como consequência, desenvolveu-se uma literatura substancial sobre o problema da «cooperação em condições de anarquia»¹⁰. Nalgumas circunstâncias, a cooperação pode ser o produto de estratégias deliberadas de dirigentes e governos, ou resultar da democratização ou da modernização. A cooperação pode também ser uma reacção às exigências de uma economia internacional aberta, em que os meios para satisfazer as necessidades nacionais já não se encontram principalmente dentro das fronteiras do Estado, requerendo, em vez disso, uma acção comum com outros Estados assim como um envolvimento activo em regimes e instituições internacionais.

Uma série de estudos sobre as alianças sugerem que os Estados são especialmente motivados a cooperar para contrabalançar uma ameaça poderosa, não o fazendo meramente em resposta ao poder *per se*¹¹. Este conceito é compatível com a lógica de Kenneth Waltz e de outros que concluem que a ameaça de um Estado forte e agressivo tem tendência a motivar os outros a formar coligações contra esse Estado. Neste sentido, existem provas de que a procura do equilíbrio é dominante na procura de alianças com os mais fortes (bandwagoning)¹². Este não foi o caso apenas para os países ameaçados pela União Soviética, mas também na resposta à ameaça representada por Luís XIV, por Napoleão, pelo Imperador Guilherme e por Hitler.

Uma ameaça externa influencia o comportamento de um Estado de dois modos. Em termos internacionais, em circunstâncias semelhantes, torna os Estados ameaçados mais receptivos à cooperação na procura de uma segurança comum. Quando enfrentados por uma ameaça maior apresentada por uma grande potência externa, a importância de disputas menos importantes e já existentes entre eles tem tendência a desaparecer. Mais ainda, a percepção dos riscos da ameaça externa sobre a segurança nacional também tem consequências internas. Basicamente, as ameaças externas podem afectar as escolhas das élites

decisórias, assim como a opinião pública. Estas mudanças tornam mais fácil aos Estados virarem-se para a cooperação e celebrarem alianças sem se exporem a uma crítica interna sobre os seus custos políticos ou financeiros.

A natureza da União Soviética e a ameaça que em última análise constituía fizeram com que os Estados Unidos estivessem dispostos a continuar a suportar os custos militares e económicos da cooperação com os seus aliados europeus. A mesma preocupação manteve os europeus envolvidos, apesar das divergências com os Estados Unidos e de uma série de repetidas disputas com os norte-americanos e entre si. Não é, assim, surpreendente que, com o final da Guerra Fria, os dirigentes americanos por vezes exprimissem a sua nostalgia pelo padrão mais «estável e previsível» desses tempos, como o fez o Secretário de Estado Adjunto Lawrence Eagleburger, em Setembro de 1989¹³. Sentimentos semelhantes têm continuado a ser transmitidos pelos decisores políticos: em Junho de 1993, o Secretário de Estado do Presidente Clinton, Warren Christopher, reportava a incapacidade dos Estados Unidos conseguirem uma cooperação aliada na Bósnia ao desaparecimento da ameaça soviética, contrastando-a com uma era anterior: *Penso que numa situação bipolar em que se tratava de um caso de vida ou de morte e se punha a questão de se eles sobreviveriam ou não a um confronto — possível confronto — com a Rússia, então os Estados Unidos podiam simplesmente dar a conhecer a sua opinião e os aliados na Europa não tinham outra alternativa senão alinhar-se*¹⁴. De facto, conforme observaram Daniel Deudney e John Eikenberry, a intensidade dos conflitos internacionais que tiveram início na década de 40 (incluindo a Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria) permitiu que os Estados Unidos não só edificassem um Estado forte, como desenvolvessem uma coesão social interna e reduzissem também as desigualdades sociais. Na sua opinião, o final da Guerra Fria não só tem implicações para o papel internacional dos Estados Unidos, como também traz perigos graves a nível interno: *O fim da Guerra Fria ameaça desfazer esses resultados adquiridos, e voltar a colocar os Estados Unidos no impasse em que se encontravam nas décadas 20 e 30. Se a modernização e a democratização internas foram efeitos secundários acidentais da luta global, então a sustentação da herança institucional do processo poderá não estar ao alcance da capacidade do sistema político americano*¹⁵.

Em qualquer caso, o fim da Guerra Fria e da ameaça soviética também afectam a capacidade dos Estados Unidos para cooperar com os seus aliados. No passado, a ameaça da União Soviética e a existência de um bloco dirigido pelos norte-americanos para a conter, colocavam limites às fricções entre os parceiros ocidentais e o Japão. A necessidade de cooperar face aos soviéticos significava que as divergências na esfera económica e noutras esferas não podiam ir além de um certo ponto devido à percepção de que confrontos intra-aliados demasiado amargos

apenas poderiam beneficiar o seu adversário, e enfraquecer a segurança comum¹⁶. Após o fim da Guerra Fria, a Europa, a Alemanha e o Japão estão em melhores condições em termos de segurança, mas o desaparecimento da ameaça comum, assim como os problemas económicos internos, tornam cada vez mais difícil chegar a acordo com os Estados Unidos, ou uns com os outros, sobre questões de interesse comum. Como consequência, a cooperação tornou-se mais difícil, como é evidenciado pelas divergências em relação à Jugoslávia, pelas reacções ao terrorismo, à política comercial com o Irão, e às medidas a tomar para combater a proliferação.

O problema com que os decisores políticos norte-americanos se debatem para conseguirem a cooperação entre os antigos aliados é muito mais agudo do que quando tratam com os antigos adversários. Durante a Guerra Fria, embora o choque de valores e interesses fundamentais fosse grande, havia poucas dúvidas de que qualquer acordo a que Moscovo e Washington chegassem não só vincularia as duas partes, como também os seus blocos. Na era pós-Guerra Fria, no entanto, não só a fraqueza e o caos do Estado russo mutilado tornam mais difícil conseguir ou realizar acordos entre Washington e Moscovo como a expectativa de os antigos membros dos dois blocos seguirem os seus passos nunca poderá ser tomada por adquirida. Mais ainda, os problemas específicos da Rússia, da Ucrânia e de outras ex-repúblicas da URSS e de ex-membros do Pacto de Varsóvia tornam muito mais difícil para os Estados Unidos assegurarem a realização, por exemplo, dos acordos de não-proliferação.

Finalmente, os Estados Unidos enfrentam novos obstáculos potenciais que afectam a sua capacidade de intervir militarmente. No Médio Oriente, por exemplo, a presença de armas químicas e biológicas e de mísseis pode aumentar o custo de uma intervenção militar em caso de uma crise que, noutras circunstâncias, tornaria apenas necessário o envio de tropas¹⁷. Perante actores regionais com armas nucleares, esse perigo aumentaria exponencialmente. De facto, se Saddam Hussein tivesse protelado a invasão do Koweit até o seu programa de armas nucleares se tornar uma realidade, teria sido muito mais difícil para os Estados Unidos organizarem a coligação das Nações Unidas, ou conseguirem a derrota das forças iraquianas com tão poucas baixas.

III. O papel dos Estados Unidos: Condicionamentos internos

A capacidade dos Estados Unidos dirigirem eficazmente regimes multilaterais de segurança é não só influenciada por considerações internacionais, como também, cada vez mais, por condicionamentos internos. O mais óbvio destes condicionamentos, particularmente num contexto de redução das ameaças, é uma sensibilidade excepcional às baixas sofridas – como ficou provado pela reacção de horror ao corpo de

um soldado americano a ser arrastado pelas ruas de Mogadíscio, em Outubro de 1993.

O lema para a intervenção americana, desde o Vietname, está resumido pelas palavras de William Schneider: «Vencer rapidamente ou sair»¹⁸. As intervenções no Panamá e em Granada, durante a década de 80, foram bem sucedidas internamente porque a Administração Reagan conseguia de facto vencer rapidamente e com custos reduzidos. A única intervenção mais dispendiosa durante a era Reagan, no Líbano, em 1983-1984, acabou por não ser uma perda política interna porque a Administração optou por retirar os *Marines*, em vez de permanecer numa situação pantanosa. Deste ponto de vista, a intervenção dirigida por Bush contra a invasão do Koweit pelo Iraque também foi bem sucedida devido a um objectivo bem definido, às poucas baixas sofridas e à rápida retirada das forças depois da guerra das cem horas. No entanto, se a duração do conflito se tivesse revelado mais longa e as baixas sofridas tivessem sido significativamente mais numerosas, a capacidade da Administração para manter o apoio do público e do Congresso poderia muito bem ter sido posta em causa. De facto, vale a pena lembrar que as resoluções do Congresso autorizando o Presidente Bush a utilizar a força contra o Iraque, nos termos do mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foram aprovadas pelo Senado por uma curta margem de cinquenta e dois contra quarenta e sete votos.

Os condicionamentos internos à capacidade dos Estados Unidos para agir eficazmente no exterior aumentaram significativamente depois da Guerra Fria e da mudança de Administração em Washington. Do mesmo modo que o fim da ameaça soviética tornou significativamente mais difícil conseguir acordos entre os aliados, também tornou mais difícil reunir apoios suficientes do público e do Congresso para medidas de política externa ambiciosas, quer estas envolvessem o possível envio de tropas, fundos adicionais para o orçamento da defesa (agora a cair para os 4% do PIB), auxílio externo, ou mesmo uma postura de política externa activa e afirmativa. Enquanto a percepção de perigo da Guerra Fria permitiu que os presidentes norte-americanos mobilizassem os recursos nacionais e governamentais, o sentimento reduzido de urgência permite que as características tradicionais do sistema político americano se reafirmem. Este sistema Madisoniano proporciona uma latitude alargada não só para o Congresso e para as instâncias judiciais desempenharem um papel activo, mas também para as agências concorrentes do executivo, os governos estaduais e locais, os grupos de pressão e os meios de comunicação. O fim da Guerra Fria permitiu a forte reafirmação das prioridades internas e uma concentração de esforços para tratar problemas internos antes descuidados. A redução da importância da política externa é evidente. Apenas 9% dos votantes nas eleições presidenciais de 1992 classificaram a política externa entre as duas questões principais influenciando o seu voto¹⁹, e as sondagens de opinião durante o primeiro semestre de 1994 indicaram que apenas 1-3% dos

norte-americanos identificam a política externa como a questão mais importante para o seu país.

A política externa da presidência de Clinton tornou-se emblemática desta mudança interna. A campanha eleitoral do próprio Clinton concentrou-se em questões de ordem interna, especialmente na economia, e as suas prioridades desde que assumiu a presidência têm reflectido esse facto. Mais ainda, gastar tempo e capital político adicional com a política externa não tem vantagens políticas evidentes. Não só uma série dos problemas mais urgentes se encontra sem soluções evidentes (como na Bósnia, na Somália e no Haiti), como aqueles norte-americanos para quem a política externa tem sido uma prioridade têm tendência a favorecer os Republicanos, em qualquer caso. Como prova deste facto, entre aqueles para quem a política externa era prioritária nas eleições de 1992, 87% apoiaram George Bush²⁰.

Não só existem assim poucos incentivos de ordem interna para a Administração Clinton dar uma maior prioridade à política externa, mas a experiência do presidente e dos que o rodeiam tem tendência a empurrá-los para a direcção oposta. Enquanto a geração de George Bush viu o papel da América no mundo marcado pelo falhanço do isolacionismo na década de 30 e pelos êxitos da derrota da Alemanha nazi e do Japão na Segunda Guerra Mundial e, subsequentemente, pela contenção da União Soviética, as experiências formativas da geração de Clinton incluem a *débâcle* no Vietname, a destruição da presidência de Lyndon Johnson, e a aversão ao emprego da força. No entanto, as sondagens à opinião pública a nível interno também indicam que as fraquezas aparentes da política externa de Clinton contribuem para a reprovação não só do desempenho presidencial nessa área como da própria Administração²¹. Este problema de percepção pública tem assim o efeito de motivar a Administração para dedicar mais atenção à política externa.

As características do sistema internacional e da sua estrutura, incluindo o dilema de segurança e as ameaças externas, criam propensões para os Estados e os decisores políticos agirem de certa maneira, mas essas propensões representam influências e não leis de ferro do comportamento humano²². Neste contexto, as políticas de cada um dos dirigentes norte-americanos entram em jogo. O quadro internacional de 1945-1947 criou condições que favoreciam um determinado rumo de acção, mas, no fim, foi a Administração Truman que teve de tomar opções concretas, como, por exemplo, a Doutrina Truman, o Plano Marshall e a estratégia de contenção e, mais tarde, a NSC 68 e a decisão de intervir na Coreia. Quatro décadas mais tarde, durante a primeira grande crise da era pós-Guerra Fria, a margem de manobra da Administração Bush era consideravelmente mais alargada. Na determinação da política norte-americana após Saddam Hussein ter invadido o Kuwait, em Agosto de 1990, Bush optou por encabeçar uma coligação de aliados e das Nações Unidas contra o Iraque, mas as escolhas políticas definitivas não eram de modo algum óbvias no início da crise²³. A capacidade dos Estados Unidos

para enfrentarem perigos como a proliferação envolve dimensões internacionais e internas. Aos níveis regional e global, os Estados Unidos têm, desde há muito, sido os principais intervenientes, e o seu papel ininterrupto tem sido evidente no apoio às medidas das Nações Unidas para a eliminação do programa nuclear dissimulado do Iraque, e nos esforços para lidar com o perigoso programa de proliferação nuclear da Coreia do Norte e as suas violações flagrantes do regime de inspecção da Agência Internacional de Energia Atómica (IAEA).

À medida que se prolonga a era pós-Guerra Fria, as escolhas dos Estados Unidos tornam-se mais variadas e frequentemente menos óbvias. As incertezas que esse facto suscita têm sido visíveis de várias formas, por exemplo na tendência tanto da Administração Bush como da Administração Clinton para divergirem dos europeus em relação à Jugoslávia²⁴. Esta incerteza era evidente nas observações feitas pelo Presidente Clinton antes de decorridos cem dias da sua Administração. Referindo-se ao conflito, o presidente observou que «os Estados Unidos devem liderar...», mas acrescentou: «não penso que devemos agir isoladamente, unilateralmente...»²⁵. Nem este ponto de vista era exclusivo da Administração. O Senador Robert Dole, o líder republicano no Senado, foi mais explícito. Embora favorecendo a utilização da força na Bósnia, Dole disse: «não penso que possamos agir apenas unilateralmente, mesmo que seja-mos a única superpotência que resta»²⁶. Na burocracia da política externa norte-americana, houve quem exprimisse reservas ainda mais fortes. Embora o Presidente Clinton e o Secretário de Estado Christopher continuassem a falar do compromisso norte-americano quanto a um «forte papel de liderança no estrangeiro»²⁷, o Subsecretário de Estado para as Políticas causou polémica ao dizer aos jornalistas que a Administração Clinton tencionava dispensar-se de muitas das suas funções dirigentes na política externa habitualmente assumidas pelos Estados Unidos. Os seus comentários, mais tarde parcialmente negados pelo Secretário de Estado, incluíam uma avaliação pessimista das capacidades norte-americanas: «Pura e simplesmente não temos o poder, não temos a influência, a inclinação para empregar a força militar. Não temos os fundos necessários para produzir resultados positivos a curto prazo»²⁸.

No entanto, a função dirigente dos Estados Unidos continua a ser fundamental. Na sua ausência, a alternativa não é que outros países ou instituições forneçam esse bem colectivo, mas que, em vez disso, haja inacção e um grau mais elevado de instabilidade internacional e de conflito²⁹.

Como se torna evidente numa série de casos ocorridos no pós-Guerra Fria (a crise do Golfo, as conversações para a paz israelo-árabe, a intervenção na Somália), os Estados Unidos ainda retêm a capacidade de tomar a iniciativa e de dirigir. No entanto, na ausência da ameaça imperativa da União Soviética, e com pressões crescentes para se debruçarem sobre os problemas internos, a vontade dos decisores

políticos para o fazer é menos certa. Para além disso, a ausência de uma ameaça externa visível e clara torna mais difícil mobilizar a elite interna e o apoio do público para essa acção e para suportar os seus custos.

Conclusão

No mundo pós-Guerra Fria existem abundantes fontes de instabilidade. Este facto é evidente, por exemplo, em partes do Médio Oriente, África e Ásia do Sul, e nas ex-Repúblicas Soviéticas no Cáucaso e na Ásia Central. As fontes de instabilidade incluem conflitos étnicos, um processo de modernização traumático, a ausência de democratização e o facto de os Estados Unidos e a Rússia já não terem o mesmo grau de interesse na prevenção do agravamento dos conflitos regionais que no passado os poderiam ter arrastado para um confronto aberto³⁰.

Simultaneamente, existem poucos vestígios de qualquer alternativa eficaz para o papel dos Estados Unidos na organização de acção colectiva. Por exemplo, no contexto pós-Guerra Fria, não é provável que a cooperação por parte das potências principais em relação à tentativa de limitar a proliferação, ou de trazer a paz à Bósnia, seja sustentada sem a contribuição de um papel norte-americano activo e contínuo. Embora a manutenção de um regime não-hegemónico possa ser possível noutras circunstâncias (como no caso da União Europeia), não é provável que esforços *ad hoc*, acordos e entidades organizacionais fracas sejam eficazes sem uma direcção norte-americana. A questão continua a ser a de saber se os Estados Unidos poderão e estarão dispostos a desempenhar esse papel.

As conclusões devem, pois, ser sóbrias. Não há uma alternativa eficaz para o papel de dirigente dos Estados Unidos; mesmo contando com essa direcção as expectativas para uma manutenção de paz eficaz e para resolução de conflitos não ficam de modo algum garantidas; e no sistema internacional pós-Guerra Fria, a menos que surja (ou volte a surgir) alguma ameaça clara e inequívoca, a capacidade de acção externa dos Estados Unidos para agirem é, na melhor das hipóteses, incerta.

NOTAS

¹ Partes deste texto estão incluídas em Robert J. Lieber, «The Sources of Western Cooperation in the Cold War and After and the role of the Soviet Threat», preparado para a Conferência sobre as Relações Leste-Oeste, Ruhr-Universität Bochum, 22-25 de Setembro de 1993; e em Lieber, «American Hegemony, Regional Security and Proliferation in the Post-Cold War International System», Conferência sobre a Segurança Nacional dos Pequenos Estados, Bar-Ilan Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University e Leonard Davis Institute for International Studies, Universidade Hebraica de Jerusalém, 5-7 de Abril de 1994.

² Entre outros, ver Kenneth N. Waltz, «The Stability of a Bipolar World», *Daedalus*, Vol. 93, N.º 3 (Verão de 1964), e «The Emerging Structure of International Politics», *International Security*, Vol. 18, N.º 2 (Outono de 1993), pp. 44-79; John Gaddis, «The Long Peace», *International Security*, Vol. 10, N.º 4 (Primavera de 1986); Robert J. Lieber, «The United States and Western Europe in the Post-Cold War World» in Kenneth Oye, R. Lieber e D. Rothchild, editores, *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, Nova Iorque, Harper Collins, 1992, pp. 315-334.

³ Waltz, «The Emerging Structure of International Politics», p. 44.

⁴ Pierre Hassner, «Beyond Nationalism and Internationalism: Ethnicity and World Order», *Survival*, Vol. 35, N.º 2 (Verão de 1993), p. 50.

⁵ Robert Jervis, «The Future of World Politics: Will it Resemble the Past?», *International Security*, Vol. 16, N.º 3 (Inverno de 1991/1992), pp. 39-73.

⁶ Erich Weede, «Conflict Patterns During the Cold War Period and Thereafter», comunicação apresentada na Conferência sobre o Impacto da Mudança Política Global no Médio Oriente, Universidade de Haifa, 4-6 de Maio de 1993, p. 1. Mais ainda, Benjamin Frankel argumenta que enquanto a bipolaridade inibe a proliferação nuclear, a multipolaridade vai encorajá-la, «The Brooding Shadow: Systemic Incentives and Nuclear Weapons Proliferation», *Security Studies*, Vol. 2, N.º 3/4 (Primavera/Verão de 1992).

⁷ Ver por exemplo, Kenneth N. Waltz: «Porque alguns Estados podem em qualquer altura recorrer à força, todos os Estados devem estar preparados para fazer o mesmo... Entre Estados, o estado natural é um estado de guerra». E ainda: «Um sistema nacional não é um sistema de auto-ajuda. O sistema internacional sim», *Theory of International Politics*, Nova Iorque, Random House, 1979, pp. 102 a 104. Hans J. Morgenthau acrescentaria que «não pode haver paz permanente sem um Estado mundial...», *Politics Among Nations*, Nova Iorque, Knopf, 5.ª edição, 1978, p. 560. Ver também a discussão sobre a anarquia em Lieber, *No Common Power: Understanding International Relations*, Nova Iorque, Harper Collins, 1991, pp. 5-6.

⁸ Sobre a importância dos ganhos relativos em comparação com os ganhos absolutos, ver, especialmente, Joseph Grieco, «Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism», *International Organization*, Vol. 42, N.º 3 (Verão de 1988), pp. 485--508; Robert Jervis, «International Primacy», pp. 54-56; Robert Powell, «Absolute and Relative Gains in International Relations Theory», *American Political Science Review*, Vol. 85, N.º 4 (Dezembro de 1991), pp. 1303-1320; Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 105-106.

⁹ Glenn H. Snyder, «The Security Dilemma in Alliance Politics», *World Politics*, Vol. 36 (Julho de 1984), p. 461. A utilização original do termo «dilema da segurança» pertence a John H. Herz, *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, University of Chicago Press, 1951.

¹⁰ Ver, em particular, a edição de Kenneth A. Oye, *Cooperation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986, especialmente a contribuição de Oye, «Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies», pp. 1-24.

¹¹ Ver o argumento de Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Nova Iorque, Cornell University Press, 1987. Ver também Walt, «Alliances in Theory and Practice: What Lies Ahead?», *Journal of International Affairs*, Vol. 43, N.º 1 (Verão/Outono de 1989), pp. 1-17.

¹² O conceito de bandwagoning (aliar-se aos mais fortes) foi formulado por Stephen Van Evera. Kenneth Oye discute e aplica os conceitos em «Constrained Confidence and the Evolution of Reagan Foreign Policy» in K. Oye, Lieber, Donald Rothchild, editores, *Eagle Ressurgent? The Reagan Era in American Foreign Policy*, Boston, Little, Brown, 1987, p. 21. Ver também Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 125-126. No entanto, Christopher Layne põe maior ênfase no poder do que na ameaça explícita, como um factor de acentuação da competição entre as potências. Ver «The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise», *International Security*, Vol. 17, N.º 4 (Primavera de 1993), pp. 9-15.

¹³ Discursando em Georgetown University a 13 de Setembro de 1989, Eagleburger comentou que «independentemente de todos os riscos e incertezas, a Guerra Fria foi caracterizada por um conjunto extraordinariamente estável e previsível de relações entre as grandes potências». Citado em Michael R. Beschloss e Strobe Talbott, *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War*, Boston, Little, Brown, 1993, p. 106.

¹⁴ Citado em Steven A. Holmes, «Backing Away Again, Christopher Says Bosnia is Not a Vital Interest», *New York Times*, 4 de Junho de 1993, p. A12.

¹⁵ Daniel Deudney e G. John Ikenberry, «After the Long War», *Foreign Policy*, N.º 94, Primavera de 1994, p. 23.

¹⁶ Kenneth Oye desenvolve este ponto em «Beyond Postwar Order and the New World Order», in Oye, Lieber e Rothchild, editores, *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*, Nova Iorque, Harper Collins, 1992, pp. 3-33. Notar também o argumento de Stephen Walt de que os Estados procuram o equilíbrio contra as ameaças, e não contra o poder *per se*. Ver *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, p. 5. Implicitamente, a desintegração da ameaça representada pela União Soviética faz desaparecer o ímpeto fundamental da existência da OTAN. Por outro lado, a Rússia continua a ser o Estado mais poderoso do continente europeu e as preocupações quanto às suas políticas futuras proporcionam motivação suficiente para que os países ocidentais mantenham a sua aliança em vez de a abandonarem completamente. Ver também Gunther Hellman, Reinhard Wolf, «Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO», *Security Studies*, Vol. 3, N.º 1 (Outono de 1993), pp. 2-43.

¹⁷ Lewis A. Dunn, «Rethinking the Nuclear Equation: The United States and the New Nuclear Powers», *The Washington Quarterly*, Vol. 17, N.º 1 (Inverno de 1994), p. 5; Brad Roberts, «From Proliferation to Antiproliferation», *The Washington Quarterly*, Vol. 16, N.º 3 (Verão de 1993), p. 155.

¹⁸ Schneider pensa que «se um interesse nacional vital *está em perigo*, os americanos querem uma acção rápida, decisiva e relativamente livre de custos». «"Rambo" and Reality: Having it Both Ways», Kenneth A. Oye, R. Lieber, D. Rothchild, editores, *Eagle Ressurgent? The Reagan Era in American Foreign Policy*, Boston, Little, Brown, 1987, p. 59.

¹⁹ «Voter Research and Surveys». Sondagem conduzida por um consórcio da CBS, NBC, ABC e CNN, no dia das eleições.

²⁰ «Voter Research and Surveys», 3 de Novembro de 1992.

²¹ A perda de confiança pública em relação à execução da política externa do Presidente Clinton prejudica a confiança da opinião quanto à capacidade do presidente tomar decisões consistentes. Uma sondagem realizada em Maio de 1994 indicou que a maioria dos norte-americanos reprovava o modo como Clinton dirigia a política externa. Especificamente, 53% dos entrevistados desaprovava e

apenas 40% aprovava. Ver Dan Balz e Richard Morin, «Public Losing Confidence in Clinton Foreign Policy», *Washington Post*, 17 de Maio de 1994, p. A1.

²² Sobre o conceito de propensões resultantes da estrutura do sistema internacional influenciando o comportamento estatal, ver Lieber, «Existential Realism After the Cold War», *The Washington Quarterly*, Vol. 16, N.º 3 (Inverno de 1991-1992), pp. 156-157.

²³ Mais ainda, Michael Mandelbaum argumenta que o papel desempenhado com êxito pelos Estados Unidos durante a crise do Golfo não era o modelo para a nova era pós-Guerra Fria mas sim «o último suspiro de uma era mais clara em termos morais e políticos». Ver «The Reluctance to Intervene», *Foreign Policy*, N.º 95, Verão de 1994, p. 3.

²⁴ Os críticos da Administração Clinton argumentaram que o presidente não tinha conseguido proporcionar uma orientação decisiva que persuadisse os europeus a aceitar os ataques aéreos e um levantamento do embargo às armas. A visita à Europa do Secretário de Estado Christopher em Maio de 1993 foi descrita como tendo dado o aspecto de um convite a uma reacção negativa dos responsáveis aliados, e o Presidente Clinton foi acusado de «se ter escondido por trás do véu das Nações Unidas», ao queixar-se de que não podia adoptar a política que queria em relação à Bósnia porque as Nações Unidas e os aliados da América não o deixavam. Ver Thomas L. Friedman, *New York Times*, 20 de Junho de 1993, p. E1.

²⁵ Excertos da conferência de imprensa de Clinton a 23 de Abril de 1993, texto publicado no *New York Times*, 24 de Abril de 1993, p. A7.

²⁶ *The New York Times*, 24 de Abril de 1993, p. A6.

²⁷ *Washington Post*, 25 de Maio de 1993, p. A1 e A24.

²⁸ Comentários de um «funcionário superior», mais tarde identificado como Peter Tamoff, citado no *Washington Post*, p. A24.

²⁹ Samuel Huntington faz uma observação semelhante: «Um mundo sem o primado dos Estados Unidos será um mundo com mais violência e desordem e menos democracia e crescimento económico do que um mundo onde os Estados Unidos continuem a ter mais influência do que qualquer outro país na condução dos assuntos globais», «Why International Primacy Matters», *International Security*, Vol. 17, N.º 4 (Primavera de 1993), p. 83.

³⁰ Ver Jervis, «The Future of World Politics», *International Security*, loc. cit.