

Regresso do Realismo Anglo-Americano, Sistema de Alianças e o Lugar da Europa no Século XXI

Diana Vieira dos Santos
Henrique Raposo

Investigadores no Instituto da Defesa Nacional

Resumo

Desde a publicação da National Security Strategy of United States of America (2002), a Europa tem centrado o debate em dois temas: a invasão do Iraque e os problemas legais e políticos levantados pelo conceito de ataque preventivo. No entanto, do outro lado do Atlântico, a administração norte-americana parece estar a rever as prioridades da sua política externa. Na National Defense Strategy of United States of America, publicada em Março de 2005, desenha-se uma nova perspectiva do sistema internacional. Como única superpotência, os Estados Unidos estão dispostos a usar a sua influência para criar um sistema de alianças bilaterais com parceiros que partilhem os seus interesses e valores. Por outras palavras, está a emergir uma nova ordem internacional com base em alianças estratégicas (políticas e militares) com países como a Grã-Bretanha, o Japão, a Austrália e a Índia. Qual será o papel da NATO neste novo sistema realista? A resposta a esta questão depende, em grande medida, da vontade política dos países europeus que enformam a Aliança Atlântica. É, portanto, oportuno reflectir sobre que papel a Europa vai desempenhar no futuro.

Abstract

Since 2002 elites from all over the world – especially from Europe – are debating mainly two issues: the Iraq War and the consequences of preventive attacks. Although those are certainly very important topics, times are changing, and other subjects are taking more and more relevance in the world sole superpower agenda. In this article, we argue that after the Iraq War (that was a direct reaction to Al-Qaeda threat) the United States is now reordering its priorities. The first clues of that changing came from the National Defense Strategy of United States of America, published in March 2005. There we can read that the U.S has a new foreign policy approach: is trying to build a new system of bilateral alliances with reliable partners that share the same values and interests. In other words, the new international system may be based in military and political partnerships between United States, Great Britain, Japan, Australia and India. And what about NATO? That is the question that Europeans should pose themselves. Maybe it's about time to think again in the strategic role of Europe in the future.

«America [...] must be realistic about human nature and conflicting interests while being optimistic about the world's potential».

Robert Zoellick¹

«New partnerships have to escape the straitjacket of old paradigms»

Manmohan Singh²

I. Considerações Iniciais

O 11 de Setembro (9/11) deu origem a uma transformação – que tem sido evolutiva – na política externa dos Estados Unidos. Num primeiro momento, consubstanciou-se em reacções relacionadas directamente com a questão do terrorismo (Afeganistão e Iraque). Mas, hoje, passados quatro anos, começamos a perceber que o 9/11 teve outro efeito: despertar Washington para problemas existentes desde o fim do sistema bipolar da Guerra-Fria. Como afirma Philip Zelikow, os ataques terroristas «did not create the new era, but they were a catalytic moment in our recognition of it».³ O 9/11 não significou qualquer mudança na estrutura de distribuição de poder no sistema internacional⁴, mas despertou Washington para a necessidade de desenvolver uma *Grand Strategy*, para a necessidade de descobrir uma grelha conceptual capaz de substituir o *Containment*. Este repensar do sistema internacional deu origem a dois documentos estratégicos: **(1)** em Setembro de 2002 foi lançada a polémica *National Security Strategy of United States of America* (NSS); **(2)** em Março de 2005 foi lançada a *National Defense Strategy of United States of America* (NDS), elaborada pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos.

1 Robert Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, in *Foreign Affairs*, vol. 79, n.º1 (January/February 2000). p. 78.

2 Manmohan Singh, “Russell C. Leffingwell Lecture with Manmohan Singh”, Council on Foreign Relations, New York, September 24, 2004. disponível em http://www.cfr.org/publication/7407/russell_c_leffingwell_lecture_with_manmohan_singh.html.

3 Philip Zelikow, “The Transformation of National Security – Five Redefinitions”, in *National Interest*, n.º 71, (Spring 2003), p. 17.

4 Ver Carlos Gaspar, “A Guerra-fria Acabou Duas Vezes”, in *Nação e Defesa*, n.º105 (Verão de 2003), pp. 141-176.

Aqui na Europa – e é isso que, afinal, nos interessa – o debate pós 9/11 tem sido concentrado em vários temas: os neoconservadores; o suposto carácter imperial da América; os problemas do pós-guerra iraquiano. E, acima de tudo, os europeus têm perdido demasiado tempo a analisar e criticar uma *táctica* presente na NSS: o ataque preventivo. Por arrastamento, não se tem prestado a devida atenção a algo mais significativo: a reestruturação *estratégica* do sistema internacional que está a ser conduzida pela administração Bush, sobretudo no segundo mandato.

O objectivo deste artigo é, partindo da análise dos dois documentos, tentar descortinar a estratégia americana do futuro próximo. A NSS e, acima de tudo, a NDS, funcionarão como motes para uma investigação conceptual e estratégica. Tentaremos isolar a grande tendência da política externa norte-americana face ao sistema internacional. E, com esta análise pretendemos, simultaneamente, analisar as percepções estratégicas da Europa perante estas mudanças.

II. Da *descontinuidade da NSS para à continuidade NDS*

A NDS não é apenas uma operacionalização da NSS. Pelo contrário: entre 2002 e 2005, ocorreu uma reestruturação da estratégia. Existem evoluções no pensamento estratégico americano. Há um *antes* e um *depois* do Iraque.

Ao nível meramente estratégico, a polémica e ultra-discutida NSS⁵ implicava duas alterações em relação ao período pós 1945. Primeira: a América passava a contar apenas consigo e com parceiros que aceitassem dispor as suas forças sob a liderança de Washington. Foi o que aconteceu na Guerra do Iraque. As alianças tradicionais (apesar de enunciadas como válidas) foram preteridas em favor das “coalitions of the willing”, definidas na célebre frase de Dick Cheney: “the mission should define the coalition, not the other way around”.⁶ Consagrava-se, assim, práticas tidas, pela maioria dos observadores, como *unilaterais*. Segunda alteração: a NSS tinha como objectivo central o combate a uma ameaça não-tradicional: a junção de Terrorismo, *Rogue States/Failed States* e Armas de Destruição Maciça (ADM). Este facto parece simples e evidente após o 9/11, mas comporta, em si, uma descontinuidade de fundo com o

5 Ver George Bush, “The National Security Strategy of the United States of America”, Washington, White House, September 17, 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html>.

6 Bob Woodward, *Bush at War*, New York, Simon & Schuster, 2002, p.48.

passado marcado por cálculos de poder realista. Esta tripla ameaça não tradicional exigia uma nova abordagem: ataques preventivos. A ideia não era nova (a *preempção* é aceite pelas Nações Unidas em casos excepcionais); o contexto geo-político (unipolar) e a vontade política demonstrada pela potência hegemónica, sim, eram novos.

Dada esta descontinuidade na política externa norte-americana, a NSS era um documento onde não existia uma preocupação de redefinição da ordem internacional como um todo, nem procurava captar a percepção que os outros poderes tinham (e têm) da hegemonia americana. Resultado: a Administração perdeu de vista o sistema internacional. A ideia de uma guerra contra o terrorismo e os *rogue states*, através de ataques preventivos e conjunturais *coligações da vontade*, colocava em causa o equilíbrio e a agenda com as restantes grandes potências do sistema.⁷ Por outras palavras, a NSS desviou o enfoque americano das questões estruturantes do Sistema Internacional de Estados. A NDS⁸ veio pôr cobro a esta situação.

Se a NSS contém uma perigosa ideia de *descontinuidade* em relação ao passado ditado por cálculos em relação a outros Estados, pois parecia actuar como se o 9/11 tivesse constituído uma descontinuidade⁹ na distribuição de poder, a NDS representa uma recusa dessa descontinuidade e um regresso à *continuidade* com o período anterior ao 11 de Setembro. A NDS é uma estratégia mais preocupada com o *tradicional* sistema internacional do que com as ameaças *não tradicionais*. Porquê a mudança? Resposta: a NDS «is an attempt to begin to wrestle with the challenges of the post-Iraq world”.¹⁰ O principal resultado da análise pós-Iraque é o reconhecimento de que os Estados Unidos precisam de aliados. Por isso, Washington vai estabelecer novas alianças internacionais e reactivar antigas. Esta é a ideia central da NDS. Para isso, a estratégia prescreve a necessidade de criar uma rede de sólidas alianças capaz de enfrentar os dois principais problemas do sistema: (1) combater as ameaças não tradicionais pós 9/11 e, acima de tudo, (2) reestruturar - e esta é a novidade em relação a 2002 - o sistema internacional pós 1989. Ao darem prioridade ao sistema de alianças, os americanos provam que, agora, têm uma visão mais abrangente do sistema internacional.

7 Ver Melvyn P. Leffler, “Bush’s Foreign Policy”, in *Foreign Policy*, vol. 83, nº5, (September/October 2004), p.27.

8 Donald Rumsfeld, “The National Defense Strategy of the United States of America”, Washington, Department of Defense, March 2005.

9 Ver a crítica de Zbigniew Brzezinski, “The Dilemma of the Last Sovereign”, in *American Interest*, Vol. 1, n.º1 (Autumn 2005), pp. 37-40.

10 Tom Donnelly, “The Pentagon’s New Plan: Is the new National Defense Strategy an improvement or a step backward?”, in *Weekly Standard*, March 25, 2005.

Estes aliados solicitados pela NDS devem ter a capacidade para resolver problemas e crises regionais. Mais: os EUA estão dispostos a desempenhar apenas um papel secundário de apoio em determinados casos, abdicando do seu papel tradicional de liderança. E este é um dado novo: os Estados Unidos estão disponíveis para partilhar o Poder do sistema internacional com Estados-chave, desde que esses Estados partilhem valores e interesses com Washington. Por outras palavras, os EUA estão a transformar a sua política de alianças, centrando-se em potências regionais.

Recupera-se, assim, uma ideia realista dos anos 90: *Pivotal States* enquanto aliados privilegiados dos EUA. O *Pivotal State* (*Key-State*, na linguagem da NDS) é um Estado que, pela sua grandeza, influencia – directa ou indirectamente – a região envolvente. Esta estratégia implica privilegiar os Estados realmente poderosos.¹¹ E, além de recuperar esta concepção realista, a NDS acrescenta-lhe uma especificidade: o *Pivotal State* deve ser um Estado que partilhe princípios e interesses com os EUA, isto é, deve ser uma democracia liberal.

Os americanos pretendem inserir as grandes potências liberais num programa estratégico comum com três objectivos fundamentais: (1) os aliados devem desempenhar um papel de liderança local na defesa de interesses comuns; (2) os aliados devem aumentar a operacionalidade e vontade política no sentido de colaborarem com os Estados Unidos; (3) os EUA devem apoiar a transformação e refinamento militar destes aliados. Portanto, esta nova *estratégia* não só marca o fim da *táctica* das “coalitions of the willing”, como traz para o palco principal do sistema internacional alguns Estados liberais que emergem como grandes potências (Índia) ou que recuperam esse estatuto (Japão). E este é um ponto-chave: os EUA pretendem criar um equilíbrio de poder baseado em potências liberais que possibilite a integração suave da emergente China e de outros poderes potencialmente hostis em relação ao actual *status quo* liberal, dominado pelos Estados Unidos. E, caso essa integração seja um insucesso, esta estratégia permite o equilíbrio desses mesmos poderes.

A NDS repete constantemente a seguinte ideia: «we will expand the community of nations that share *principles* and *interest* with us [itálico nosso]. We will help partners increase their capacity to defend themselves and collectively meet challenges to our common interest».¹² Em nosso entender, esta rede mundial de potenciais

11 Ver Robert Chase, Emily Hill and Paul Kennedy, “Pivotal States and U.S. Strategy”, in *Foreign Affairs*, Vol. 75, n.º1 (January/February), pp. 33-51.

12 “The National Defense Strategy of the United States of America”, March 2005, p. iv.

liberais com o epicentro em Washington – de que falaremos pormenorizadamente – será o factor estruturante da política internacional das próximas décadas. E, atenção, este factor estruturante também marcou presença na NSS. Como já afirmámos, a questão do ataque preventivo ocupou grande parte das análises ao documento de 2002. Por consequência, perdeu-se de vista uma componente essencial da NSS: «Balance of powers that favours Freedom». Esta frase não pertence à estratégia de descontinuidade já analisada. Pertence, isso sim, a uma corrente realista, minoritária no tempo da NSS, personificada por Rice¹³ e Philip Zelikow. É uma expressão vaga e até ambígua? É. É incoerente com o resto da NSS? Certo.¹⁴ Porém, é reveladora de uma predisposição que viria a ser consumada na NDS. A ideia-chave da NDS («we will expand the community of nations that share principles and interest with us») confere consistência política e estratégica à predisposição expressa na NSS («balance of power that favours freedom»). Na Europa, esta concepção ficou sempre sem a atenção merecida. E, hoje, tendo em conta a NDS, assume ainda maior relevância. A corrente realista, minoritária no tempo da NSS, é maioritária no tempo da NDS.

III. Regresso do Realismo. Mas que Realismo?

A NDS representa um regresso do Realismo. Mas não estamos a falar de *Realpolitik*. Este tipo de Realismo, com a raiz na política e no pensamento da Europa continental, nunca foi a matriz americana. Para se perceber a NDS e a estratégia americana é necessário compreender uma especificidade americana: o *Realismo Anglo-Americano* ou, simplesmente, *Realismo Americano*. Walter Russell Mead tem sido o grande responsável pela recuperação deste conceito, cuja compreensão implica duas tarefas interligadas:

13 Rice assina um artigo precisamente com o título de “A Balance of Power that Favours Freedom”. Ver Condoleeza Rice, “A Balance of Power that Favours Freedom”; disponível em http://www.ciaonet.org/olj/fpa/fpa_dec02_rice.pdf.

14 Como apontou Melvyn P. Leffler, a frase “A Balance of Power that Favours Freedom” é algo confusa ou mesmo errada do ponto de vista teórico: «a balance of power envisions equilibrium, while the Bush administration yearns for hegemony [...] A balance of power is linked historically to the evolution of the Westphalian state system, a system defined by the principle of non-intervention in the domestic affairs of other states, while American policies now are designed to transform the domestic regimes of other states». Cf. Melvyn P. Leffler, “9/11 and the Past and the Future of American Foreign Policy”, in *International Affairs*, 79, 5 (2003), p. 1059.

(1) a recusa da existência do *Continental Realism* (Realpolitik) no ADN político americano¹⁵ e (2) a definição, propriamente dita, do conceito de Realismo Anglo-Americano.¹⁶

Os EUA sempre perspectivaram o mundo de forma diferente dos europeus continentais. Não se preocupavam apenas com o equilíbrio de Poder, mas também, e acima de tudo, com a evolução de uma ordem mundial liberal. Os americanos sempre passaram menos tempo a pensar sobre os tradicionais assuntos de segurança militar (típica do realismo europeu). Em compensação, sempre devotaram tempo e atenção à tarefa de delinear e a executar estratégias ligados ao comércio e finança mundiais. Enquanto os poderes continentais pensavam apenas em *território* e *hard power*, Washington sempre se preocupou em construir uma rede económica internacional que, claro, permitisse o controlo americano sobre essa mesma rede. A partir da perspectiva continentalista, a preocupação com tarifas, coordenação monetária e práticas comerciais é inconsequente em termos de Estratégia. Mas, para o realismo anglo-americano, essa preocupação economicista merece tanta atenção como a contabilidade de armas e aliados. Para os americanos, é o sucesso económico que cria as bases financeiras para o poder nacional *tout court* e não o inverso.

Esta estratégia tem origem da herança imperial britânica (daí o termo Realismo Anglo-Americano). Londres dominou os séculos XVIII e XIX porque soube criar um sistema comercial e financeiro superior às potências continentais. Além dos cálculos estratégicos convencionais, os ingleses detinham algo ímpar: uma visão global e comercial de todo o sistema. O critério de decisão britânico era a rentabilidade económica e não uma ideia de grandeza nacional ou territorial.¹⁷ Esta estratégia, que misturava poder militar e poder económico, foi apropriada, na América, pela geração liderada por Alexander Hamilton. Quando escreveu os *Federalists Papers* referentes à política externa, Hamilton destilou este realismo liberal inglês para a matriz da federação liberal americana. Por um lado, encontramos um cepticismo hobbesiano em relação à natureza humana que conduz à necessidade do equilíbrio de poder entre Estados¹⁸, mas, por outro lado, dado que «o espírito empreendedor, que caracteriza a actividade comercial da América,

15 Ver Walter Russell Mead, *Special Providence*, New York, Routledge, 2002, pp. 34-55.

16 Ver Walter Russell Mead, *Special Providence*, pp. 99-131. Mead, adepto da cunhagem de novos conceitos, descreve o *Realismo Americano como Hamiltonianismo*, em alusão a Alexander Hamilton, a *alma mater* do Realismo Americano.

17 Ver a descrição e análise histórica desta perspectiva estratégica em Niall Ferguson, *Empire - How Britain Made the Modern World*, Penguin, London, 2004 [2003].

18 Ver Alexander Hamilton, "O Federalista n.º6", in Hamilton, Madison e Jay, *O Federalista* [trad. Viriato Soromenho Marques e João Duarte], Lisboa, Edições Colibri, 2003 [1787].

em nenhuma ocasião se mostrou ocioso»¹⁹, Hamilton sabia que era preciso criar e manter uma política externa que estimulasse e protegesse o comércio americano. Assim, o federalista, urbano e comercial Hamilton, hostilizando o anti-federalista, rural e agrícola Jefferson, concebeu uma América comercial e virada para o exterior, sob a protecção de uma marinha poderosa.

A marca de Hamilton persistiu. Para os realistas americanos (ex: Theodore Roosevelt, Henry Cabot Lodge, George Bush *senior*), a vitalidade do comércio mundial integrado com a economia americana sempre foi essencial não só para a estabilidade interna mas também para a capacidade de actuar no exterior. Os realistas americanos não negam a importância central do Poder na política internacional e não deixam de ser pessimistas em relação à natureza humana, mas acreditam nas potencialidades de um sistema económico mundial, nos benefícios da cooperação multilateral económica entre Estados, sobretudo entre democracias liberais (*civilized nations*, na linguagem de outrora), tal como está enunciado, hoje, na NDS.

Sem a compreensão desta síntese entre o elemento liberal/económico e o elemento político-estratégico, não se percebe a emergente estratégia americana baseada em alianças liberais. Michael McFaul postula, a este respeito, a visão hamiltoniana: «the ultimate purpose of American power is the creation of an international community of democratic states that encompasses every region of the planet».²⁰ O realismo americano é uma corrente que, ao invés da Realpolitik, tem em conta a política interna dos Estados, isto é, está atento à natureza do *Regime* político que rege dado *Estado*. E, assim, a federação *liberal* intitulada de Estados Unidos da América procura, por norma, parceiros igualmente *liberais*, porque uma potência liberal é, por definição, adepta e defensora do comércio livre. Aos olhos do realismo americano, uma potência liberal até pode ser poderosa ao nível do *hard power* (ex. Índia), mas, essa democracia liberal será sempre uma potencial aliada e não uma potencial rival.

E esta tradição hamiltoniana que acabámos de descrever, entrou em força no segundo mandato de Bush. Não só com a concepção da NDS (assinada pelo hamiltoniano Donald Rumsfeld), mas também pela entrada no *State Department* de três realistas hamiltonianos: Condoleezza Rice (*Secretary of State*), Philip Zelikow (conselheiro de Rice) e Robert Zoellick (*Deputy Secretary of State*). Este triângulo domina o segundo mandato de Bush.

19 Alexander Hamilton, “O Federalista n.º7”, in *O Federalista*, p. 64.

20 Michael McFaul, “The Liberty Doctrine”, in *Policy Review*, n.º112, (April/May2002).

John Lewis Gaddis, no início de 2005, perguntava: conseguiria a segunda Administração Bush estabilizar o sistema internacional depois da ruptura dos primeiros quatro anos?²¹ E, precisamente, o segundo mandato de Bush tem marcado a transição da ruptura e da descontinuidade para a moderação e continuidade. Nos primeiros quatro anos, «the Bush Administration flirted with the idea of a frontal challenge to the existing global political order and its principles», mas no segundo mandato «it seems resolved to reform and reshape the system instead».²² E já se vêem sinais desta predisposição realista: como notou o editor da nova *American Interest*, Adam Garfinkle, Bush não usou a palavra *terrorismo* por uma única vez no *second inaugural address*²³ (nada mais longínquo em relação à NSS); Paul Wolfowitz, Richard Perle and Douglas Feith, defensores zelosos do espírito presente na NSS, saíram do Pentágono. Mas, voltamos a frisar, o dado mais importante é mesmo a ascensão dos realistas americanos no State Department: Rice, Zoellick e Zelikow.

E convém dar especial destaque a Robert Zoellick. Num artigo de 2000, Zoellick apresentava os cinco princípios-base para uma política externa republicana no século XXI. Princípios que, não por acaso, estão presentes na estratégia que hoje emerge: **(1)** a estratégia americana deve assentar no *Poder*. **(2)** Deve existir uma ênfase na formação de *coligações* e *alianças*, baseadas numa visão comum sobre as prioridades estratégicas. E, claro, os aliados devem acatar com uma parte da responsabilidade. **(3)** Para existir uma ONU eficiente, os grandes poderes devem reconhecer que são as ações e não os discursos que determinam a importância deste fórum; as instituições internacionais devem ser vistas como meios para alcançar fins políticos concretos e não como bens em si mesmo. **(4)** A estratégia americana deve saber gerir as revolucionárias mudanças verificadas na informação e comunicação, tecnologia, comércio e finança. Ou seja, deve promover e sustentar o processo conhecido por globalização. **(5)** Recusar o optimismo económico de *fim de história* dos anos 90 e reconhecer que a expansão económica do capitalismo não resolve, só por si, os problemas da política internacional.²⁴

Todos estes cinco pontos, expostos em 2000, um ano antes do 9/11, regressaram em 2005. Estão presentes na NDS e na política externa liderada por Rice. Todos, sem

21 John Lewis Gaddis, “Grand Strategy in the Second Term”, in *Foreign Affairs*, Vol. 84, n.º1 (January/February 2005).

22 Walter Russell Mead, “AI Symposium – The Sources of American Power”, in *American Interest*, Vol. 1, n.º1 (Autumn 2005), p.35.

23 Adam Garfinkle, “The Wrong Stuff”, in *American Interest*, Vol. 1, n.º1 (Autumn 2005), p. 123.

24 Ver Robert Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 79, n.º1 (January/February 2000), pp. 68-70.

excepção: a importância das alianças; a secundarização da ONU (multilateralismo formal e universalista) e a concentração em instituições multilaterais de índole político e económico (Alianças políticas, OMC, FMI, World Bank); a necessidade de deixar de lado o optimismo *clintoniano* e regressar a uma predisposição céptica e realista em relação ao futuro, colocando o Poder no centro do sistema, mas nunca esquecendo que a globalização é um processo que beneficia os EUA e o relacionamento de Washington com as restantes potências. Ora, na base do pensamento de Zoellick, encontramos a dupla concepção de Hamilton. Por um lado, é preciso **(1)** recusar o excesso de optimismo em relação ao (suposto) fim do equilíbrio de poder, pois as relações entre Estados permanecem fundamentais: «looking at the twentieth century, it is clear that peace is not ensured through closer economic ties alone; so the United States must navigate changing great-power relations, strengthen its alliances, and maintain unquestioned military superiority over dangerous regimes». Mas, por outro lado, **(2)** a América «must capture the dynamism of an era and transform its new elements into the economic and security foundations for future system»²⁵, isto é, a América tem de continuar a sustentar a globalização através das políticas e estruturas económicas implementadas desde 1947. Tal como Hamilton, Zoellick pensa que as trocas comerciais entre países empenhados no comércio livre criam «powerful links among commerce, economic reform, development, investment, security and free societies».²⁶ A expansão da lógica do comércio livre (*win-win strategy*) substituiu a lógica do realismo militar clássico (*zero-sum game*). O liberalismo económico permite a integração das grandes potências no mesmo sistema global e, por isso, Zoellick afirma que a América e seus aliados «need to link the world's continental regions within a global economic that secures the benefits of integration [itálico nosso]».²⁷

E reforçamos aqui a ideia de *Integração*, visto que, ao nível do realismo anglo-americano, a grande grelha intelectual desenvolvida na literatura recente é, precisamente, a *Doutrina da Integração*²⁸ de Richard Haass. Se Zoellick tem colocado em prática a integração, Richard Haass tem sido o divulgador desta máxima do realismo americano. A Doutrina da Integração, na prática, representa a manutenção e aprofundamento dos laços liberais da globalização. Trata-se de *encaminhar* outros países para os benefícios da globalização em termos de liberdade política, de oportunidade económica e de segurança estratégica.

25 Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy", p. 70.

26 Robert Zoellick, "Unleashing the trade winds", in *The Economist*, December 5, 2002.

27 Robert Zoellick, "A Republican Foreign Policy", p. 70.

28 Ver Richard Haass, "The Case for 'Integration'", in *National Interest*, n.º81 (Fall 2005).

Em suma, são estas as linhas *integradoras* do segundo mandato de Bush e da NDS. Também são estas as linhas mestras da história da política externa americana. Portanto, não há razões para pensar que não marcarão o século XXI.

IV. A continuidade do realismo americano: aplicação ao problema chinês

Dentro desta perspectiva estratégica liberal, quais são os grandes problemas do século XXI? Que problemas se colocam aos *Hamiltons* de hoje? Essencialmente, três. O primeiro é a tripla ameaça (*rogue states* ou *failed states*, terrorismo, ADM) repetidamente analisados nos últimos anos. Os realistas americanos reavaliam a noção de *Soberania* como algo condicional. Se um Estado patrocina terrorismo, se desenvolve ADM, se conduz políticas genocidas ou se não tem a capacidade para controlar aquilo que se passa nas suas fronteiras, então, perde o direito absoluto à soberania. Pode sofrer um ataque e ocupação.²⁹

Mas, apesar da sua importância, as ameaças expressas pela NSS tornam-se relativas em comparação com a transferência de poder dentro sistema internacional. Este é o segundo problema da perspectiva hamiltoniana: a emergência da China marca o desvio do centro de gravidade da política mundial do Atlântico para o Pacífico. E este segundo problema está em directa correlação com o terceiro. Qual é? Manter a conectividade do mundo liberal, isto é, a manutenção da Globalização. Há aqui uma interdependência estratégica: sustentar a globalização é, em si mesmo, uma forma de amortecer a emergência da China. E vice-versa: sustentar a China implica a vitalidade dos laços económicos globais.

Este duplo problema contemporâneo está em perfeita linha de continuidade com a clássica *Grand Strategy* do realismo americano. Ao longo da História, a dupla face do realismo americano fez a sua aparição prática da seguinte forma: (1) concentrar a vigilância nas potências-chave ao longo do Atlântico e do Pacífico, impedindo qualquer Estado de alcançar a hegemonia nos dois extremos da Eurásia e, em simultâneo (2) construir laços comerciais e de cooperação entre Estados, encorajando o comércio e a resolução pacífica de conflitos.³⁰ E, hoje, essa matriz clássica consubstancia-se na

29 Ver Richard Haass, "Sovereignty", in *Foreign Policy*, Vol.84, nº5 (September/October 2005), p. 54.

30 Ver resumo histórico em Michael Warner, "A new strategy for the new geopolitics", in *Public Interest*, nº77 (Fall 2003), p. 94.

seguinte forma: (1) impedir a hegemonia chinesa no flanco oriental da Eurásia e, simultaneamente, (2) solidificar o processo comercial conhecido por Globalização. Este é o desafio da tradição liberal de hoje representada por Zoellick: (1) *manter* a globalização (2) *integrando* a China. E esta dupla tarefa existiria sempre, com ou sem 9/11. Eram estes os problemas de *continuidade* esquecidos pela NSS. Foram recuperados pela NDS.

E, dada esta articulação entre o pólo económico e o pólo político, os realistas da tradição anglo-saxónica recusam um pressuposto há muito vigente na literatura neorealista, isto é, recusam a ideia de que o conflito entre China e EUA é uma inevitabilidade.³¹ Não existe nenhuma lei histórica ou estrutural que coloque, além da vontade política dos Estados, a China e os EUA em rota de colisão. A Doutrina da Integração é, precisamente, uma resposta a esta suposta inevitabilidade. E repare-se na primeira epígrafe deste artigo da autoria de Zoellick. É preciso manter um certo cepticismo. Afinal, «it is not inevitable that things turn out right».³² O futuro é sempre contingente. Todavia, o sistema liberal montado desde 1947 tem imensas potencialidades; uma delas é a capacidade para reduzir as *inevitabilidades* bélicas entre os grandes poderes.

Após o fim da Guerra-Fria, não se deu o *inevitável* conflito, nem sequer se deu o *inevitável* contrabalanço do poder americano por parte dos Estados da região asiática (nem em conjunto nem em aliança com a China). E, por isso, começa a emergir um certo consenso a este respeito na América: «realists and liberals alike agree that great power counterbalancing against the United States is by no means inevitable and can in fact be prevented through the use of careful strategic choices».³³ Como salienta Evelyn Goh, do Institute of Defense and Strategic Studies (Singapura), esse confronto *neorealista* não ocorreu porque «U.S. has not withdrawn but has maintained its web of alliances and its deep economic and strategic involvement in the region».³⁴ De facto, a hegemonia americana na Ásia, ao longo das últimas décadas, tem mantido a estabilidade na região através da clássica dupla face do realismo anglo-americano: Por um lado, protege política e militarmente *alguns* países da região (China excluída), mas, por outro lado, garante

31 Para uma demonstração da mecânica visão neorealista, ver Benjamin Schwarz and Christopher Layne, "A New Grand Strategy", in *The Atlantic Monthly*, vol.289, nº1(January 2002), pp. 3642.

32 Richard Haass, *Opportunity, America's Moment to Alter History Course*, New York, PublicAffairs, 2005, p. 207.

33 Colin Dueck, "New Perspectives on American Grand Strategy", in *International Security*, Vol. 28, n.º4 (Spring 2004), p. 199.

34 Evelyn Goh, "Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies: Omni-Enmeshment, Balancing and Hierarchical Order", IDSS Working Paper #84, July 2005.

oportunidade de prosperidade económica a *todos* os países da região (China incluída). E deve continuar a conduzir esta *win-win strategy*.

A emergência da China não pode ser travada. As grandes potências têm o seu destino nas próprias mãos. A visão chinesa, aliás, é a seguinte: «in the long term, the decline of U. S. Primacy and a subsequent transition to a multipolar world are inevitable».³⁵ Mas, com ou sem hegemonia, os americanos podem e devem (e estão a fazê-lo) rodear a China com uma rede de alianças; alianças entre Washington e as grandes potências liberais da Ásia Pacífico. E a única forma de condicionar a China é continuar a integrá-la *nesta* globalização, evitando que Pequim procure jogos de *soma zero* ou formas de alterar as regras do mundo liberal. A doutrina da integração do realismo anglo-americano, quando aplicada à China, é exactamente isso: *pavimentar* o caminho que será usado pela imparável máquina chinesa. Não é possível parar a máquina, mas é possível dirigi-la para o caminho construído e protegido pelas potências liberais. A pergunta-chave não deve ser: *será a China uma super-potência no futuro?*, mas sim: *como é que vai crescer a China enquanto super-potência?*

Integrar a China faz ainda mais sentido quando se percebe que essa integração já é um facto (ex: entrada na OMC). A China está a tornar-se fundamental, economicamente, para a região Ásia Pacífico e para o mundo em geral. O Japão é, simultaneamente, o primeiro exportador e importador da China; na Austrália, a China substituiu os EUA enquanto principal fonte de importações; o ministro brasileiro para o desenvolvimento visitou Pequim nove vezes em 2003 e 2004. E à medida que o poder económico chinês cresce, também cresce a sua dependência de outras economias. Mais: este crescimento chinês é um produto *americano*. A realidade é esta: «China is an increasingly able competitor on the global playing field that America did so much to build».³⁶ A China, pelo menos até agora, tem prosseguido a política de progresso advogada e defendida pelos EUA desde o pós II Guerra: a prosperidade dos Estados não deve depender da conquista militar; o comércio e a integração económica pavimentam um caminho mais seguro para a riqueza. Assim, «as the main architect of the world order today, the United States should be among the first to celebrate China's progress».³⁷ A ordem pós 1945, marcada por um sistema global institucionalizado (GATT, FMI, World Bank) permitiu o reemergir

35 Wang Jisi, "China's Search for Stability With America", in *Foreign Affairs*, vol. 84, n.º 5 (September/October 2005), p. 40.

36 David M. Lampton, "Paradigm Lost", in *National Interest*, n.º 81, (Fall 2005) p. 77.

37 Kishore Mahbulani, "Understanding China", in *Foreign Affairs*, vol.84, n.º5 (September/October 2005), p. 49.

das potências do Eixo (Alemanha e Japão), a ascensão pacífica de novos potentados económicos asiáticos e, agora, está a permitir igualmente a ascensão e integração da China. Se Washington reconfigurasse a sua estratégia asiática para a clássica Realpolitik de *soma zero*, então, não só não conseguiria travar a ascensão chinesa como também estaria a destruir as virtualidades do sistema que construiu desde 1947.³⁸

Mas, atenção, a Doutrina da Integração do realismo americano não é ingenuamente optimista. Pelo contrário: «The United States must be realistic, not romantic, about the prospects for China and Rússia. These states should be integrated into the economic, security, and political arrangements that America and its allies have sponsored, although we must be prepared to shield against these countries if integration is not possible».³⁹ Porque «if the United States gives China the opportunity to displace the U.S. presence, it will grab it».⁴⁰ É preciso manter um certo grau de alerta. Os chineses afirmam que estão a transcender as tradicionais formas de ascensão dos grandes poderes, procurando uma ascensão económica pacífica.⁴¹ Certo. Mas estão a fazer este trajecto porque não têm outra opção, porque os EUA mantêm a sua presença na Ásia. David Zweig e Bi Jianhai afirmam o seguinte: «Just how benign China's rise remains is partly in the hands of China's leaders». Estão parcialmente errados. A progressão benigna da China depende, em última instância, da capacidade Americana para criar um sistema de alianças com as grandes potências liberais da região que condicione Pequim.

E voltamos, assim, ao dado fundamental da NDS: os aliados são as peças essenciais nesta dupla tarefa de *integrar* economicamente e *condicionar* estrategicamente a China. Em 2003, Zelikow antecipava esta questão de partilha de responsabilidades presente na NDS: «United States must challenge its present and future partners to join in common tasks that transcend narrow concerns, offering the networks of American allies in Europe and Asia real opportunities to share the responsibilities of global leadership».⁴² E, voltamos a frisar, estas alianças não são *coligações da vontade*. Na NDS, solicita-se, de forma explícita, a partilha de responsabilidades estratégicas, ao abrigo de acordos que se querem duradouros (ou não fosse efectuado um esforço de compatibilização militar).

38 Ver George Gilboy e Eric Heginbotham, "Getting Realism", in *National Interest*, nº 69, (Fall 2002), p. 106.

39 Zoellick, "A Republican Foreign Policy", p. 75.

40 Robert S. Ross, "Assessing the China Threat", in *National Interest*, nº 81, (Fall 2005), p. 87.

41 Ver Zheng Bijan, "China's 'Peaceful Rise' to Great Power Status", in *Foreign Affairs*, vol. 84, nº5 (September/October 2005), p.22

42 Zelikow, "The Transformation of National Security", p. 23.

Vivemos um período de reinvenção do sistema de alianças americano, quer em relação ao passado recente (*coalition of the willing*) quer em relação às estruturas da Guerra Fria. E esta reinvenção não é desejo ou mesmo prognóstico nosso. Já é um facto.

VI. Realismo Anglo-Americano na prática: Alianças com Potências Liberais

O sistema de alianças americano está a adaptar-se aos desafios de uma nova Era estratégica.⁴³ Vivemos uma Era marcada pela necessidade de reconstruir os princípios fundamentais da ordem mundial, a fim de substituir as velhas linhas de orientação que se esfumaram, em definitivo, com o World Trade Center.⁴⁴

A NSS teve a sua aplicação prática. Como muitos notaram, regra geral em sentido depreciativo, a Guerra do Iraque foi uma das consequências do documento. E esta ligação NSS - Iraque também é a prova de que os documentos estratégicos americanos não são meras declarações de intenções, mas sim planos indicativos de orientações estratégicas que os Estados Unidos aplicam no sistema. Ora, se a NSS teve consequências práticas, o mesmo está a acontecer relativamente à NDS. A sua aplicação pode ser menos mediática, mas os americanos já começaram a implementar o sistema de alianças iniciado neste documento.

Os aliados tradicionais europeus devem ter a consciência do seguinte: no início do século XXI, depois do *choque* sofrido (9/11) e da *ruptura* lançado no sistema (Iraque), os EUA estão dispostos a abrir a possibilidade de outros poderes participarem na manutenção da ordem internacional. Trata-se, no fundo, da criação de um sistema multi-lateral⁴⁵ que funciona através de acordos/alianças políticas bilaterais. Por conseguinte, os Estados que aceitem esta predisposição americana vêem a sua importância no sistema internacional crescer consideravelmente.

43 Ver Kurt M. Campbell, "The End of Alliances? Not So Fast", in *The Washington Quarterly*, Spring 2004.

44 Ver Henry Kissinger, "America's Assignment - What will we face the next four years?" (2004), in *Newsweek*, Vol. 144, nº19, p.32.

45 É um erro pensar-se que existe apenas uma forma de *Multilateralismo*. Ao longo da segunda metade do século XX, desenvolveram-se três tipos de laços multilaterais: (1) *Multilateralismo Global* desenvolvido por Franklin Roosevelt (ONU); (2) *Multilateralismo Atlântico* desenvolvido por Harry Truman após as instituições do Multilateralismo Global fracassarem no contacto com as necessidades económicas e de segurança da Europa do pós-Guerra (NATO; Plano Marshall; GATT, FMI, World Bank) (3) *Multilateralismo Europeu* ligado ao processo de integração europeu. A actual estratégia americana tem mais a ver com Truman do que com Roosevelt: uma relação directa entre Washington e outros Estados. Ver a descrição dos três tipos de multiculturalismo em John Van Oudenaren, "Transatlantic Bipolarity and the End of Multilateralism", in *Policy Science Quarterly*, vol. 120, nº3 (Fall 2005), pp. 1-32.

Washington está a reordenar o sistema internacional com base numa rede mundial de grandes potências demoliberais em aliança com os Estados Unidos. E esta rede tem duas faces: (1) a nova face: Washington pretende integrar as potências demoliberais que estão a emergir de entre os Países em Vias de Desenvolvimento (nomeadamente a Índia); (2) a velha face: as novas alianças serão enquadradas nos pilares que ainda restam do tempo da Guerra Fria – as alianças como, por exemplo, o Japão e a Austrália.

Neste momento, o centro da estratégia é a Ásia. Naquela região, encontramos a China e as economias mais vibrantes da globalização. E no duplo objectivo já por nós salientado (conter a China, integrando-a na globalização), a aliança basilar é aquela que liga o Japão aos EUA. O Japão, como se sabe, tem uma história ímpar na política internacional. Durante toda a Guerra-Fria, o Japão não se constituiu como um Estado igual aos outros no que respeita ao seu grau de militarização e legitimidade de intervenção no sistema. Esteve completamente dependente de Washington. À imagem do que sucede na Europa, os Estados Unidos têm sido o garante da segurança estratégica do Japão. Mas este cenário está em vésperas de sofrer alterações, uma vez que o complexo equilíbrio de poder na Ásia está a obrigar o Japão a repensar a sua política externa. A crise nuclear norte-coreana, por exemplo, “demonstrated the US-Japan alliance’s fundamental lack of political and military operability to respond to regional contingencies.”⁴⁶ Mais: os problemas de segurança do Japão tendem a agravar-se devido ao crescimento da China e à crescente ambiguidade da Coreia do Sul.⁴⁷ É, portanto, provável que, no futuro próximo, o Japão reveja o Artigo 9º da sua Constituição (determina que o Japão não pode declarar guerra nem manter forças armadas), transformando-se assim num aliado *normal* dos americanos, com a capacidade de equilibrar o poder chinês. Mais uma vez, Zoellick antecipou o futuro: «Japan should evolve gradually toward assuming more responsibility for East Asian security, in concert with America and its allies».⁴⁸

Desde a I Guerra do Golfo, os japoneses, de forma pausada mas sólida, têm vindo a ajustar-se a uma nova Era Estratégica. Os japoneses aproveitaram os anos 90 – fazendo várias alterações legais – para recomençar a encarar e agir sobre o seu exterior. É bom ter em conta o seguinte: na Ásia, ao invés do que sucedeu na Europa, o fim da Guerra-Fria não significou o fim do *problema*, não originou uma pausa estratégica. Pelo contrário.

46 Christopher W. Hughes, “Japan’s Re-emergence as a ‘Normal’ Military Power”, *Adelphi Paper*, 368-9, Oxford, Oxford University Press, The International Institute of Strategic Studies, 2002, p. 11.

47 Para a descrição do estado ambíguo e incerto da aliança Coreia do Sul e os EUA, ver Doug Bandow, “Seoul Searching – Ending the U.S.-Korean Alliance”, in *National Interest*, n.º81 (Fall 2005), pp. 111-116.

48 Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, p. 74.

O fim da Guerra Fria acelerou o processo de activação de políticas externas mais sustentadas. O Japão é o caso paradigmático dessa reactivação. Dois exemplos elucidativos: o parlamento japonês aprovou uma lei (2001), que no contexto japonês, é quase revolucionária: possibilidade de colocação de tropas no exterior em auxílio dos EUA; a *National Defense Program Outline* (2005) fez uma revolucionária ruptura com o passado ao identificar a China e a Coreia do Norte como assuntos de segurança.⁴⁹ Devemos salientar ainda o facto de os japoneses estarem conscientes da sua indispensabilidade na estratégia Americana: “the United States will need Japan as an indispensable partner for the historic project of creating peace and stability in Asia and the Pacific region”.⁵⁰

Por seu lado, Washington prepara-se para aceitar a reemergência do Japão enquanto grande potência política e militar. A subalternidade vivida na Guerra Fria vai dar lugar a uma relação entre iguais. Além disso, os japoneses palmilham os caminhos do pragmatismo económico do realismo americano: «Japanese officials believe that the least costly way of moderating China’s external behaviour is to increase the web of economic linkages with China so that China’s growing economic interdependence with the global economy (and by extension, Japan’s) results in a more pragmatic Chinese policies». ⁵¹ Um Japão robusto do ponto de vista militar, por um lado, e refortalecido economicamente, por outro, é a peça vital na estratégia americana para a Ásia. A coordenação política entre Washington e Tóquio «offer the best hope that China will continue to emerge as a responsible member of the international community». ⁵²

Como reforço estratégico na região Ásia Pacífico, os EUA contam com a Austrália. Camberra, herdeira natural da tradição do realismo anglo-saxónico, sempre construiu a sua identidade exterior enquanto aliada de estados demoliberais, sobretudo da anglofera (Inglaterra, Canadá, EUA e Inglaterra). A sua primeira intervenção no sistema internacional decorreu na I Guerra Mundial, ao lado da Inglaterra e da vizinha Nova Zelândia, quando tinha pouco mais de uma década de existência na condição de Estado Federal. Hoje, o Primeiro-Ministro, John Howard, é muito claro no que respeita às boas relações que deseja manter com os Estados Unidos, independentemente da pressão

49 Ver David Fouse, “Japan’s FY 2005 National Defense Program Outline: New Concepts, Old Compromises”, in *Asia-Pacific Center for Security Studies*, vol. 4, n.º3 (March 2005); disponível em <<http://www.apcss.org/Publications/APSS/Japans%20FY2005%20National%20Defense%20Program%20Outline.pdf>>

50 Akio Watanabe “A Continuum of Change”, *The Washington Quarterly*, Autumn 2004, vol. 27, n.º 4, p. 138.

51 Chung Min Lee, “China’s Rise, Asia’s Dilemma”, in *National Interest*, n.º81 (Fall 2005), p. 90.

52 James J. Przystup, “U.S.-Japan Relations: Towards a Mature Partnership”, Institute for National Strategic Studies - Occasional Studies 2, Washington, National Defense University Press, 2005, p.28.

da opinião pública. Howard «has always been open and direct about the importance of the relationship with United States, even before 9/11 calling it ‘the most important we have with a single country’, resting not just on American power, but of ‘equal, if not more significance’ on shared *values* and *aspirations* [italico nosso]”.⁵³ Não é por acaso que a Austrália é considerada como um aliado americano mais fiável do que muitos Estados europeus membros da NATO.⁵⁴ Os australianos enviaram contingentes militares para o Iraque (2.200 soldados) e, como se estivessem a seguir as instruções da NDS, iniciaram, à semelhança dos japoneses, um processo de adaptação das suas forças armadas, para que estas sirvam, exactamente, como complemento das forças americanas. Ainda mais interessante é o seguinte: John Howard já tem presente que o Japão é o melhor parceiro da Austrália na região e recolhe de bom grado o regresso do Japão à normalidade. Ou seja, a rede de potências liberais começa a ter consciência da sua própria importância.

As duas alianças abordadas (Japão e Austrália) têm as duas características fundamentais para o realismo anglo-americano: (1) *nível interno*: os Estados em questão são democracias liberais; partilham com a América valores políticos e económicos; (2) *nível externo*: no que respeita à estratégia, estes Estados têm interesses em comum com os Estados Unidos; pretendem continuar a controlar as ameaças imediatas (terrorismo, *rogue state*, *failed state*, ADM) e, acima de tudo, pretendem solidificar e expandir a globalização, controlando vizinhos poderosos (leia-se: China) que possam vir a constituir uma ameaça. Ora, estes princípios de actuação interna e externa começam a ser partilhados por várias potências emergentes. E, naturalmente, os Estados Unidos pretendem alargar este tipo de aliança a essas forças que emergem do chamado Terceiro Mundo. Prova máxima: a recente e revolucionária aproximação à maior potência liberal emergente, a Índia.

O actual grande projecto dos Estados Unidos, no que respeita à política de alianças é, sem dúvida, Nova Deli. A posição americana não podia ser mais clara: Rice, na primeira grande acção político-diplomática enquanto *Secretary of State*, afirmou, em solo indiano (Março 2005), que os Estados Unidos pretendem ajudar a Índia a transformar-se num grande poder internacional do século XXI. E, aqui, Rice, confirmou uma intenção já evidente com Colin Powell: «We have therefore worked to deepen our relationship with India. The two largest democracies on earth are no longer estranged”.⁵⁵

53 Rupert Darwall, “John Howard’s Australia”, *Policy Review*, n.º 132 (August/September 2005).

54 *Idem*.

55 Collin Powell, “A Strategy of Partnerships”, in *Foreign Affairs*, January/February 2004, vol. 83, n.º1.

A Índia é o caso que melhor elucida o momento estratégico actual e que melhor explica a política de alianças que os Estados Unidos estão a empreender. A Índia é, claramente, um *Key State* requerido pela NDS, isto é, um Estado com uma importância estratégica e com uma estrutura política e económica profundamente ligada aos interesses dos Estados Unidos. A Índia é a maior democracia liberal do mundo. E a via que escolheu para se desenvolver economicamente foi, precisamente, a adesão sem reservas (após 1991) ao processo de globalização, que tem gerado inúmeras mudanças positivas no interior da sociedade indiana.

O Primeiro-Ministro indiano, Manmohan Singh, discursa como verdadeiro realista da tradição anglo-saxónica. Falando sobre a aliança com os EUA, aponta a importância da articulação de valores com interesses: «a real partnership requires the commonality of *values* to be supplemented by awareness of converging *interests* and a *share world view* [itálico nosso]». Por outro lado, Singh sabe que a partilha de interesses entre EUA e Índia advém da identidade liberal do seu país, sobretudo ao nível da abertura comercial externa: «India, like other developing countries, stands to benefit enormously from this explosion of economic opportunities». Singh utiliza, inclusive, a palavra-chave do realismo americano: «the *integration* [itálico nosso] of Indian economy with the world opens new vistas of potential cooperation with the United States». E, além disso, considera que o *status quo* criado em 1945 não se adequa ao século XXI: «It is not only the agencies and councils of the United Nations which require updating; so too are many nuclear proliferation and arms control regimes, and a number of other *alliance systems* [itálico nosso]». ⁵⁶ Este discurso foi proferido no Council of Foreign Relations a convite, precisamente, de um dos mais influentes pensadores realistas americanos, Richard Haass. E este discurso parece ser uma resposta, quer à Doutrina da Integração (no plano das ideias), quer às noções estratégicas que viriam a ganhar forma na NDS.

Singh utiliza o idioma de Zoellick. Nova Deli encaixa como uma luva na estratégia americana emergente. Na Era Bush II, nenhuma outra relação bilateral evoluiu tanto como esta. E a aproximação entre Nova Deli e Washington é quase revolucionária dentro do sistema internacional e da própria política externa americana. Porque repare-se: durante a Guerra-Fria, a Índia era a líder do neo-marxista Movimento dos Não Alinhados. Depois, durante os anos 90, era considerada um problema de proliferação nuclear e, claro, como uma das partes do problema de Caxemira. Mas, já com Rice ao leme, a Índia transformou-se numa oportunidade geopolítica. Passou a ser uma peça *activa* no

56 Ver Manmohan Singh, “Russell C. Leffingwell Lecture with Manmohan Singh”.

contexto regional e internacional ao lado de Washington e não uma fonte *passiva* de problemas. Ocorreu uma mudança radical da perspectiva estratégica americana em relação à Índia. E esta mudança de perspectiva não se ficou pelas palavras de Rice. O acto essencial deu-se em Washington (Julho 2005). Bush e Singh consagraram um pacto significativo: Washington aceitou e prometeu ajudar no programa nuclear indiano. Mostrando-se surpreendido, o *Economist* perguntava: dado que as ADM têm sido uma das preocupações desta Administração, «why would Mr. Bush risk knocking the stuffing out of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the legal bar to the spread of the bomb, by offering to help NPT-outsider India hone its nuclear skills?». ⁵⁷ A nossa resposta: este pacto é uma prova da viragem da descontinuidade da NSS para a continuidade da NDS. O acordo não só relativiza a questão das ADM, como também relativiza uma parceria da guerra contra o terrorismo (Paquistão). Porquê? Porque a nova estratégia de Washington põe a questão do terrorismo (e das ADM) num plano idêntico ao de outras questões. Por outras palavras, a Guerra Contra o Terrorismo está agora enquadrada num plano mais vasto, em que estão também contemplados problemas de equilíbrio de poder, tratados à escala regional, com o objectivo de manter a ordem no sistema de Estados. Ou seja, a questão chinesa voltou ao cerne das preocupações americanas.

Por que razão deveria a América constringir a capacidade nuclear da Índia, uma democracia liberal, quando ao lado existe uma potência nuclear não democrática? Índia e EUA, as duas maiores democracias liberais do mundo, partilham a mesma preocupação estratégica: a ascensão chinesa. A estrutura militar indiana “has to be concerned about what might happen if China were to move in a hostile direction”. ⁵⁸ Portanto, nada mais óbvio do que esta aproximação, sublinhada pelo reconhecimento americano de algo já existente – o potencial nuclear indiano.

E, além da questão chinesa, existe a questão do terrorismo. Índia e Estados Unidos partilham de um entendimento em relação às consequências que esse fenómeno pode ter, caso não seja combatido: «New Delhi understands the threat posed by radicalism as well as Washington does. India has lost more of its population to jihadi terrorism than any other nation has over the last fifteen years”. ⁵⁹ Além disso, as fronteiras da Índia são extremamente inseguras relativamente à ameaça terrorista. Nova Deli está interessada

57 “Bend them, break them”, *The Economist*, October 22nd, 2005, p. 16.

58 Robert D. Blackwill, “The India Imperative”, *The National Interest*, n.º80 (Summer 2005), p.13.

59 Thomas Donnelly and Melissa Wisner, “A Global Partnership between - The U.S. and India”, *American Enterprise Institute*, September 7, 2005.

na estabilização do Iraque (apesar de se ter oposto à intervenção norte americana), do Afeganistão e do Paquistão.

Enfim, os dois países preparam-se para um trabalho de conjunto ao longo do século XXI: «India will continue to look for U.S. support based on mutual respect, *shared values*, and *similar strategic views* [itálico nosso]»; a América, por seu lado, continuará a valorizar uma «strong partnership with a democratic and rapidly-developing India in a world in which Asian power equations are likely to influence the future of global events». ⁶⁰ E, assistimos novamente à presença do artigo de Zoellick escrito em 2000: a Índia «will play an increasingly important role in Asia [...] And to have influence in India, America must stop ignoring it». ⁶¹

Além da importância que acarreta em si mesmo, esta aliança é significativa pelo seguinte: pode servir de exemplo para o futuro, ou seja, a aliança Washington-Nova Deli poderá ser o molde para futuros acordos entre os EUA e outras potências emergentes. Outras Índias surgirão, com certeza, no horizonte americano (Brasil, Indonésia ou África do Sul). Porque o cerne da questão do momento que vivemos, voltamos a repetir, é este: Washington está a criar um novo paradigma, com base em alianças bilaterais com as grandes potências demoliberais (clássicas e emergentes). Este sistema, do ponto de vista da sustentabilidade do actual sistema global liberal, tem duas vantagens: **(1)** existem alguns Estados, nas mais diversas zonas geográficas (sobretudo na zona asiática) que têm condições materiais e vontade política para fazer estas alianças. E, convém salientar, são estes os Estados que realmente podem transformar – porque têm poder para isso – a ordem internacional. **(2)** Este sistema de alianças, por si só, propicia que os Estados, que pretendam ter um papel forte no sistema internacional, se vejam obrigados a empreender mudanças internas rumo aos preceitos da democracia liberal. Se o exemplo da invasão do Iraque foi determinante para a Líbia abandonar o seu programa nuclear, o exemplo de uma aliança bem sucedida entre os Estados Unidos e a Índia pode ser um exemplo motivador para uma pacificação e democratização interna do Paquistão ou de outros países, que, mesmo geograficamente distantes, queiram ter um papel relevante no mundo de hoje.

A aliança Índia-EUA é o primeiro grande passo do período pós Iraque e, acima de tudo, é a primeira e mais evidente aplicação dos princípios estratégicos da NDS. E esta

60 Gautam Adhikari, “U.S.-India Relations: Report on AEI’s Roundtable Discussions”, AIE Working Papers, June, 22 2005 p. 14.

61 Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, p. 75.

aliança, fundamental para a compreensão da grande estratégia de Washington e para a percepção do cenário estratégico da Ásia e de todo o sistema, passou quase despercebida. Tem sido, sem dúvida, um passo estratégico largamente ignorado⁶², sobretudo na Europa, onde a NDS não tem sido debatida. A nossa perspectiva estratégica sobre o sistema internacional muda radicalmente quando *encontramos* a Índia do lado americano e não numa atitude ambígua entre Pequim e Washington. E a Europa deve estar atenta a esta e a outras movimentações geopolíticas.

E por falar em Europa: qual será o seu lugar nesta dupla estratégia de sustentação da Globalização e de integração da China que contempla as grandes democracias liberais? Para usar os termos de Singh, tem a Europa a *shared world view* com as restantes potências liberais do globo? Ou, seguindo a nossa segunda epígrafe, também da autoria de Singh, vai a Europa adaptar-se ao novo paradigma do século XXI?

VII. Como vai a Europa lidar com o Realismo Anglo-Americano?

Em Washington, a questão do momento é a seguinte: “What history has given us is rare, precious, but fragile opportunity to usher in an age of considerable peace, prosperity, and freedom”.⁶³ E os americanos, sobretudo a partir do segundo mandato de Bush, estão a aproveitar a oportunidade. Vivemos o emergir de um novo grande princípio estratégico. Vivemos um tempo que marca um tipo de viragem que o mundo desconhece desde o fim da II Guerra Mundial. Numa formulação mais simples: os Estados Unidos estão a usar o seu poder e influência para criar uma nova ordem internacional.

Por tudo isto, seria aconselhável que a Europa observasse atentamente a estratégia que está a ser desenvolvida entre Washington e um pequeno conjunto de potências liberais. Além da Integração Europeia, que tem, justamente, preocupado os decisores da União, os Europeus devem, agora, preocupar-se com a integração da Europa no mundo, estando atenta à actual Doutrina da Integração, que está a ser emanada de Washington e a ser bem recebida em diversas capitais com peso significativo no mundo.

Perante isto, a Europa tem que se questionar sobre que papel pretende desempenhar no mundo, neste sistema internacional reordenando num sentido liberal? Por outras

62 Ver este reparo em Ashley J. Tellis, “India as a New Global Power - an Action Agenda for the United States”, Carnegie Endowment for International Peace, 2005, pp. 9-10; disponível em <http://www.carnegieendowment.org/files/Tellis.India.Global.Power.FINAL4.pdf>

63 Richard Haass, *The Opportunity*, p. ix.

palavras: como vai evoluir a Aliança Atlântica? Hoje, quando se aborda a questão da Aliança Atlântica, a maioria dos autores consagra três situações: (1) o regresso a uma aliança forte é inevitável, pois a Europa e a América precisam uma da outra; (2) a simbiose atlântica é essencial para a segurança do mundo; (3) a responsabilidade da aproximação recai sobre os EUA.⁶⁴ Ora, tudo isto também seria o nosso desejo. Mas neste trabalho não seguimos uma predisposição idealista no sentido do *mundo como deveria ser*. Pelo contrário, adoptámos uma velha máxima maquiavélica: encarar o *mundo tal como é*.

E quando fazemos isso percebemos que nenhum destes pontos é um dado adquirido. Pelo contrário: a NATO não é inevitável e poderá não ser vital para a estabilidade mundial num futuro próximo.

A melhor maneira de preservar a aliança não é *desejar* a sua manutenção, mas sim *analisar* o estado em que se encontra todo o sistema internacional. As relações transatlânticas não podem ser analisadas num vácuo atlântico, como se Europa e EUA actuassem isolados. Pelo contrário: a crise transatlântica deve ser enquadrada na totalidade do sistema. E quando fazemos isso, percebemos o seguinte: vivemos uma época marcada pelo fim do Atlantismo.⁶⁵ E não estamos a falar de escolhas políticas, mas da própria estrutura de poder do sistema internacional. E isto vê-se em duas dimensões: (1) *Mudanças no sistema após 1989*: a prioridade da questão transatlântica que marcou a política externa americana nas últimas décadas, desapareceu com o fim da Guerra Fria;⁶⁶ (2) *Adaptações ao sistema pós 11 de Setembro*: como temos vindo a salientar, vive-se um período de construção de uma nova ordem, na qual se reforça a redução de importância das relações transatlânticas, sentida desde 1989. No fundo, o Atlântico perdeu a centralidade que teve na segunda metade do século XX. E, na junção das alterações pós 1989 e pós 9/11, percebemos que a aliança transatlântica é, hoje, «a partnership of choice, not of necessity»; «it is elective, not inevitable».⁶⁷ Posto isto, o lugar da Europa neste novo mundo será aquele que a Europa escolher para si própria, até porque Washington apoia o desenvolvimento da NATO. E esse lugar será determinado ou não pela sua capacidade de

64 Para um resumo destas posições, ver David Calleo, "Power, Wealth and Wisdom", in *National Interest*, n.º 72 (Summer 2003), p. 15; Richard Rosencrance, "Croesus and Caesar, the Essential Transatlantic Symbiosis", in *National Interest*, (Summer 2003), pp. 31-34; Ronald D. Amus, "Rebuilding the Atlantic Alliance", in *Foreign Affairs*, Vol. 82, n.º 5 (September/October 2003), pp. 20-31.

65 Ivo H. Daalder, "The End of Atlanticism", in *Survival*, Vol. 45, n.º 2 (Summer 2003), pp. 147-162.

66 Stanley Hoffman, "The Crisis in Transatlantic Relations", in Gustav Lindstrom (ed.), *Shift or Rift - Assessing US-EU Relations After Iraq*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2003, p. 13.

67 James B. Steinberg, "An Elective Partnership: Salving Transatlantic Relations", in *Survival*, Vol. 45, n.º 2 (Summer 2003), pp.113 e 140.

adaptação. Para começar, a Europa deveria analisar o sistema e captar as mudanças de paradigma. E terá de ter em conta três dimensões potenciadoras da mudança:

- (1) A Era pós-9/11 criou tensão nas relações transatlânticas, mas acelerou a ligação entre os EUA e as potências asiáticas. Porquê? «While Europe's core security dilemmas are over, Asia's are just beginning». ⁶⁸ Na Ásia, o fim da Guerra Fria não trouxe mudanças radicais, quer na percepção dos actores nem na estrutura de Poder. Mais: na Ásia, aquilo que é significativo não é o fim da Guerra Fria, mas sim a continuação da modernização iniciada nos anos 60. E a presença americana é essencial para a consumação desta tarefa. Na Ásia, a presença americana continua a ser vista como indispensável.
- (2) A Europa também deveria estar atenta aos *avisos* que chegam dos grandes Estados liberais aqui analisados. Estas potências desejam resgatar o lugar da Europa enquanto *lugar-tenente* de Washington. Os japoneses estão convictos de que «the mission of developing Asian states gives the U.S.-Japanese alliance more of a sense of purpose than U.S.-European Alliances». ⁶⁹ Os australianos repetem a mensagem: «Australia is already engaged in much closer security cooperation with the US than are many other Western Allies». ⁷⁰ Um intelectual indiano chega a afirmar o seguinte: a relação «da Índia com os EUA, o Reino Unido e a Austrália tem vantagens geopolíticas», sendo a grande vantagem «a aliança Índia-EUA contra Europa-China». ⁷¹ Nestas declarações é constante a noção de partilha de *valores e interesses* – estratégicos e económicos – com os EUA. Estes avisos deveriam levar a Europa a pensar sobre as consequências de não acompanhar as mudanças de paradigma, porque o risco que corre é o de ficar para trás em termos económicos e estratégicos. A Europa corre o risco de ser ultrapassada nas duas dimensões pelas potências do sistema que acompanham os EUA.
- (3) Esta nova estratégia vai perdurar no futuro. Mesmo com novas Administrações, sejam Republicanas ou Democratas: «The shift away from Europe, and from the perpetuation of the Cold War Alliance systems as the chief aim of American

68 Chung Min Lee, “China’s Rise, Asia’s Dilemma”, p. 94.

69 Akio Watanabe, “A Continuum of Chance”, p. 143.

70 Esta declaração de intenções pode ser encontrada no site do *think tank* australiano *Australian Strategic Policy Institute*: <http://www.aspi.org.au>.

71 Kishore Jayabalan, “Sobre o Sucesso do Espírito Empreendedor na Índia”, in *Nova Cidadania*, n.º26 (Outubro/Dezembro 2005), p.56.

foreign policy, is likely to be a Bush Administration change that becomes part of a bipartisan consensus». ⁷² Se não se adaptar a este novo mundo, a Europa poderá tornar-se um aliado *dispensável* dos EUA. E, em Washington, os mais reputados analistas já falam da seguinte maneira: «the Pacific and the Indian Oceans, not the Atlantic, will be the most import theaters of world politics to come. Europe is too weak, too divided and too inward-looking to be America's most important ally in the 21st century». ⁷³ A consequência de uma não adaptação a esta nova realidade pode ser a seguinte: a Europa remetida a um estatuto de mero parceiro comercial privilegiado (mas com sérios problemas económicos e demográficos e com crescente concorrência da China e da Índia), com uma reduzida importância política e, conseqüentemente, com menor capacidade para influenciar Washington e o ordenamento do sistema internacional.

Caso a Europa pretenda ser um actor efectivo na política internacional e continuar a beneficiar do sistema de segurança que lhe é proporcionado através da Aliança Atlântica, então, seria aconselhável uma reaproximação a Washington, sob pena de perder o estatuto de aliado tradicional e indispensável. Cabe aos europeus escolherem o grau de empenhamento que querem colocar na Aliança Atlântica, uma vez que os Estados Unidos continuam a sublinhar a importância na NATO (quer na NSS, quer na NDS). Aliás, Washington, no momento em que lança a NDS e dá passos na criação e solidificação de alianças, ensaia uma reaproximação à Europa, o que quer dizer que Washington inclui a Europa no seu mapa estratégico. Portanto, cabe agora aos europeus corresponder. Caso a Europa não corresponda como um todo estratégico (NATO), corre outro grande risco: este sistema de alianças bilaterais projectado pela América pode processar-se a partir do interior na própria Europa. E Estados dispostos a desempenhar o papel de aliado privilegiado não faltam na Europa, desde os novos países de leste à Grã-Bretanha.

Começamos esta exposição com a Grã-Bretanha (pátria da tradição do realismo anglo-americano). Terminamos exactamente com a mesma Grã-Bretanha. Para Washington, Londres é tão importante como Nova Deli ou Camberra. A Grã-Bretanha é o aliado evidente. É o protótipo da potência liberal. Partilha os mesmos princípios e interesses com Washington. Desde a existência dos Estados Unidos da América como Estado indepen-

⁷² Walter Russell Mead, "AI Symposium", p. 32.

⁷³ *Idem*.

dente, a relação entre Londres e Washington tem sido considerada uma *relação especial*. E, ao contrário do que aconteceu com outros países europeus, os laços entre Londres e Washington reforçaram-se depois do 9/11. Por outro lado, Blair tem ideias muito concretas relativamente ao papel da Grã-Bretanha no sistema internacional: Londres deve ser um «pivotal power» (repare-se na semelhança com o conceito de *Pivotal State*), isto é, um poder «that is at the crux of the alliances and international politics which shape the world and its future. Engaged, open, dynamic, a partner and where possible, a leader in ideas and influence, that is where Britain must be».⁷⁴ Este papel exige duas vertentes essenciais: (1) manter a aliança privilegiada com os Estados Unidos e, a partir dessa posição, (2) criar pontes com vários poderes no mundo.

Blair, apesar de ser um europeísta convicto, também já aconselhou a Europa a unir-se em torno da relação transatlântica e em torno dos benefícios da Globalização. Repare-se neste discurso no qual Blair fala enquanto líder de uma grande potência liberal preparada para a Globalização: «I hear people say we have to stop and debate globalization. You might as well debate whether autumn should follow summer. They're not debating it in China and India». E Blair é explícito na recusa da ambiguidade europeia em relação a essa mesma globalização: «Not for us the malaise of France or the angst of Germany [...] Britain is a great country and we are proud of it». E, repare-se, Blair, mais uma vez, potencia ao máximo as duas vertentes clássicas da estratégia anglo-saxónica: (1) liberalismo económico: «there is no mystery about what works: an open liberal economy»; (2) consciência da importância do Poder e das alianças: «For a country the size of Britain, there is no securing our future without *strong alliances* [itálico nosso]».⁷⁵ Blair e Zoellick estão em sintonia.

Se a Europa não responder aos desafios da globalização e, sobretudo, à mudança de paradigma estratégico, é possível que as políticas externas de Estados europeus mais atentos e dispostos a participar na nova estratégia americana (liderados pela Grã-Bretanha), ultrapassem a Europa como um todo. A responsabilidade de fazer reemergir uma forte Aliança Atlântica depende da Europa, sobretudo das grandes potências continentais, França e Alemanha. Terão Paris e Berlim vontade política para acompanhar a

74 Tony Blair, "Speech at the Lord Mayor's Banquet", Guildhall, London, 22 November 1999, citado por James K. Whiter, "British Bulldog or Bush Poodle? Anglo-American Relations and the Iraq War", in *Parameter - U.S. Army War College*, vol. 33, nº 4 (Winter 2003-2004), p. 71.

75 Tony Blair, "We Are the Change-Makers", Speech by Tony Blair MP, Prime Minister and Leader of the Labour Party, Labour Party Annual Conference, Brighton Centre, Tuesday 27 September 2005. Disponível em <[http://www.labour.org.uk/index.php?id=news2005&ux_news\[id\]=ac05tb&cHash=d8353c3d74](http://www.labour.org.uk/index.php?id=news2005&ux_news[id]=ac05tb&cHash=d8353c3d74)>

mudança de paradigma efectuada pela potência hegemónica em aliança com as grandes potências liberais do sistema? A verdade é que a América está a reconduzir a sua política, assimilando e corrigindo erros recentes. A NDS é isso mesmo. A Europa devia fazer o mesmo.

VIII. Considerações finais

No espírito da NDS e na estratégia *de integração* do segundo mandato de Bush, encontramos, 16 anos após a queda do muro de Berlim, alguns elementos que podem substituir o *Containment* enquanto grande princípio orientador. É possível que a Doutrina da Integração seja mesmo «the natural successor to Containment». ⁷⁶ E este novo princípio orientador assenta num novo sistema de alianças enunciado na NDS. E esse sistema – despertado pelo 9/11 mas que serve para reorganizar o mundo pós 1989 – tem três objectivos: (1) combater as ameaças não tradicionais (terrorismo, *Rogue States* e ADM); (2) sustentar a Globalização; (3) usar essa mesma Globalização como instrumento de integração da China. Tal como Zoellick indicava em 2000, um reforço dos laços de segurança entre os EUA e as democracias da região Ásia-Pacífica *demonstra* à China que «it should seek security cooperation (and not competition) with Ásia-Pacific democracies». ⁷⁷ Uma aliança entre Índia, Japão, Austrália e EUA *demonstra* à China que não deve competir ou tentar mudar o *status quo* do sistema internacional liberal. Deve, isso sim, integrar-se economicamente nesse mesmo sistema.

Nesta nova organização mundial, a Europa deve redescobrir o seu papel. A Europa continua a ser uma potência regional, mas a sua posição geoestratégica está longe de ter a mesma importância que tinha no período da Guerra Fria. Como deve responder a esta nova realidade? Qualquer resposta europeia vai passar pela confrontação com duas questões, referentes aos pilares de um ambiente estratégico dominado pelo realismo anglo-americano: (1): a globalização liberal é ou não uma oportunidade económica? (2) A globalização exige ou não um olhar estratégico global (e não apenas regional) em coligação com as restantes potências liberais? A resposta a esta questão vai determinar, em muito, a influência que a Europa terá no século XXI.

⁷⁶ Richard Haass, “The Case for ‘Integration’”, p. 24.

⁷⁷ Zoellick, “A Republican Foreign Policy”, p. 75.