

Formulação da política externa americana em relação ao conflito da Coreia

Nancy Naomi Ueda*

RESUMO

O artigo busca analisar os fatores políticos – sistêmicos e domésticos – determinantes para o envolvimento dos Estados Unidos na Guerra da Coreia. Num primeiro momento, serão apresentados o contexto histórico e os antecedentes imediatos ao conflito. Posteriormente, analisa-se a formulação da política externa americana em relação à Coreia, com base na perspectiva conjunta dos eventos, através da teoria neo-realista de Waltz, visando a explicar os acontecimentos no nível sistêmico internacional, e dos modelos teóricos II e III de Allison e Zelikow, para explicar o processo de tomada de decisões da política externa americana.

Palavras-chave: Guerra da Coreia; Política internacional; Política externa; Política doméstica.

POLÍTICA INTERNACIONAL E POLÍTICA EXTERNA: NÍVEIS DISTINTOS OU COMPLEMENTARES?

Dentre os debates existentes no campo teórico das relações internacionais, verifica-se aquele relacionado à capacidade das teorias que assumem o Estado como um ator unitário racional, meio pelo qual buscam explicar as ações executadas por um governo na condução de sua política externa no cenário internacional.

* Aluna do 6º semestre do curso de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco e do 2º ano do curso de Ciências Sociais da Universidade de São Paulo. e-mail: nancyueda@uol.com.br

Um dos maiores expoentes do realismo político, Hans Morgenthau, afirma, em **A política entre as nações**, que uma teoria sobre a política internacional deve “trazer ordem e sentido para uma massa de fenômenos que, sem ela, permaneceriam desconexos e incompreensíveis” (MORGENTHAU, 2003, p. 3). O autor defende uma ordem política racional com o objetivo de facilitar o desenvolvimento teórico e evitar a preocupação com motivos e preferências ideológicas, pois a matéria-prima factual de uma política externa somente ganha sentido quando a realidade política é analisada através de um esboço racional que permita sugerir os possíveis sentidos da política externa (MORGENTHAU, 2003, p. 7).

Na teoria neo-realista formulada por Kenneth Waltz em **Theory of international politics**, por sua vez, embora continue a ser tratado como um ator unitário racional, o Estado age de acordo com as determinações estruturais do sistema internacional. Além de omitir a política doméstica para facilitar o desenvolvimento teórico, Waltz considera que a política internacional e a doméstica se referem a dois níveis distintos de análise, que devem ser estudados separadamente. Apesar disso, Waltz indica alguns elementos de *Realpolitik* através dos quais a política externa de um Estado poderá ser conduzida:

Os interesses do líder, e do Estado, fornecem o salto para a ação; as necessidades da política surgem da competição desregulada entre os Estados; o cálculo baseado nessas necessidades pode descobrir as políticas que melhor servem aos interesses do Estado; o sucesso é o último teste da política, e é definido como a preservação e o fortalecimento do Estado. (WALTZ, 1979, p. 117)

Alguns analistas, porém, criticam o foco neo-realista na análise sistêmica e, portanto, em fatores exógenos, para explicar as ações dos Estados no âmbito internacional. Alexander George (1993), por exemplo, em seu estudo sobre como diminuir a lacuna entre a teoria e a prática da política externa, afirma que a teoria neo-realista “somente consegue fazer previsões gerais e probabilísticas” (GEORGE, 1993, p. 109), não sendo, portanto, uma referência adequada para a compreensão da conduta da política externa de um Estado.

O próprio Waltz (1979), entretanto, deixa claro que existem lacunas na formulação do neo-realismo em relação às questões de política doméstica e reconhece a importância das teorias de política externa para o estudo das ca-

racterísticas domésticas dos Estados. Embora afirme que uma “teoria em um nível de generalidade não pode responder a questões sobre assuntos em um nível diferente de generalidade”, o autor reconhece que, para “explicar as diferenças esperadas nas respostas nacionais, uma teoria teria que mostrar como as diferentes estruturas internas dos Estados afetam suas políticas e ações externas” (p. 121-123).

Com o objetivo de complementar as insuficiências teóricas dos modelos baseados no Estado como um ator racional unitário na explicação do processo de tomada de decisões de política externa, alguns autores têm formulado modelos alternativos. Graham Allison e Philip Zelikow (1999), por exemplo, afirmam que a edição revisada de *Essence of decision*¹ tem como objetivos fornecer uma visão compreensiva da análise nas várias áreas de política externa e relações internacionais, desafiar as categorias básicas e suposições com as quais a maioria dos analistas discute problemas de política externa, e esboçar dois modelos alternativos de análise, a saber, o comportamento organizacional (modelo II) e a política governamental (modelo III) para complementar o modelo I, do ator unitário racional. Segundo os autores, cada modelo de referência pode ser comparado a uma lente conceitual, o que permite que, ao compararmos os três modelos, possamos ao mesmo tempo observar o que cada lente destaca e revela, e o que cada uma embaça ou negligencia. Para os autores, a explicação do modelo I, no qual se inserem tanto o realismo como o neo-realismo,

...obscurece o fato persistentemente negligenciado do governo: o *decisionmaker* da política nacional não é, obviamente, um indivíduo calculista, mas um conglomerado de grandes organizações e atores políticos, [portanto,] o conhecimento do modelo I sobre os propósitos nacionais e as pressões criadas por problemas nas relações internacionais devem confrontar os mecanismos intranacionais a partir dos quais as ações governamentais surgem. (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 3-5)

¹ Em *Theory of international politics*, Waltz critica a formulação teórica da obra original de Allison de 1971, afirmando que o autor confunde a política internacional com a política externa, já que somente o modelo I se refere à primeira, enquanto os modelos II e III se referem à última.

Tais mecanismos são estudados pelos modelos complementares propostos. O modelo II (comportamento organizacional) considera que os acontecimentos de política internacional decorrem de produções organizacionais, no sentido de que as decisões do governo geram rotinas organizacionais que tornam necessário que o governo leve em consideração as capacidades organizacionais e as informações existentes no momento da tomada de decisões. Já o modelo III (política governamental) afirma que as decisões e ações do governo no cenário internacional resultam de jogos políticos (acordos, barganhas e conflitos entre oficiais com diversos interesses e capacidade de influência desigual no governo).

PERÍODO INICIAL DA GUERRA FRIA (1946-1948)

A Guerra Fria foi a principal referência para o entendimento da configuração do poder global por mais de 40 anos após a Segunda Guerra Mundial, e sua sombra se estendeu a cada área significativa da política internacional durante esse período (DEIGHTON, 1996, p. 81).

No dia 9 de fevereiro de 1946, Stalin fez o discurso “Dois campos”, no qual declarava que o comunismo e o capitalismo pertenciam a dois campos diferentes, fundamentalmente incompatíveis, e que a paz seria impossível até que o capitalismo fosse aniquilado e substituído pelo comunismo (FRANKEL; ROSENDORF, 1992, p. 56). Logo a seguir, Kennan enviou de Moscou para o Departamento de Estado americano um “longo telegrama”, no qual predizia o desenvolvimento de um antagonismo Leste-Oeste, em virtude da crença por parte da União Soviética de que não seria possível conviver com os Estados Unidos, o que levaria a primeira a encontrar meios para desestabilizar a sociedade e o próprio Estado americano, a fim de assegurar o poder soviético (MAY, 1993, p. 5). Menos de um mês após o discurso de Stalin, Churchill afirmou que uma cortina de ferro estabeleceria-se sobre a Europa e que, portanto, era necessária uma associação anglo-americana baseada em heranças, valores culturais e preocupações estratégicas comuns, com o objetivo de impedir a expansão soviética (FRANKEL; ROSENDORF, 1992, p. 56).

A crise econômica que se desenvolvera na Europa no inverno de 1946-1947, e os problemas enfrentados por Turquia e Grécia tornaram necessário

que os Estados Unidos fornecessem assistência econômica em grande escala à Europa, mas essa medida enfrentaria a oposição de um recém-eleito Congresso Republicano comprometido com uma política de redução de impostos. Nesse contexto, a administração Truman resolveu se posicionar de modo mais determinado contra o comunismo, proclamando a Doutrina Truman, no dia 12 de março de 1947, para tentar instigar medo na população americana e em seus representantes e, dessa forma, obter os recursos necessários. Entretanto, ao sugerir que os Estados Unidos possuíam responsabilidades ilimitadas de auxílio àqueles que resistiam ao comunismo, a doutrina abriu caminho ao envolvimento americano em qualquer lugar do mundo onde houvesse indivíduos lutando contra a ameaça comunista. Em junho de 1947, com a aprovação do Congresso americano, foi lançado o Plano Marshall na Europa, o qual consistia num pacote de assistência econômica que visava, no campo político, a repelir a ameaça comunista na Europa Ocidental e, no econômico, a assegurar que a economia americana do pós-Guerra não fosse levada à recessão devido a condições econômicas desfavoráveis (YOUNG; KENT, 2004, p. 70-71). Em julho do mesmo ano, Kennan publicou na *Foreign Affairs* o artigo "The sources of Soviet conduct", no qual apresentou um esboço do que viria a ser a política de contenção anticomunista dos Estados Unidos (MAY, 1993, p. 7).

No dia 27 de julho, com o objetivo de reorganizar o aparato de segurança nacional do pós-guerra, foi aprovado no Congresso americano o Ato de Segurança Nacional, o qual criou um Departamento de Defesa que passou a integrar as três forças armadas, a CIA (Central Intelligence Agency) e o Conselho de Segurança Nacional (National Security Council - NSC), para servir como um mecanismo formal de deliberação, decisão e implementação das políticas externa e militar dos Estados Unidos (LEVINE; CORNWELL, 1972, p. 130). As principais organizações formuladoras da política externa americana passaram a ser o Departamento de Estado (responsabilidade primária pela diplomacia), o Departamento de Defesa (segurança militar), o Tesouro (questões econômicas) e a CIA (avaliações de inteligência). Na administração Truman, as mais influentes eram as duas primeiras.

De acordo com o modelo do comportamento organizacional, cada organização percebe problemas, processa informações e desempenha uma variedade de ações com considerável autonomia, o que produz um conjunto de crenças

sobre o modo como uma missão deve ser desempenhada, criando uma cultura organizacional e um paroquialismo galvanizado por grupos de interesse aliados do governo (comitês do Congresso) e contrapartes extranacionais (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 166-168).

A respeito do Conselho de Segurança Nacional, Destler (1977) afirma que os seus formuladores o conceberam como um fórum de oficiais seniores com o objetivo de revisar as questões de política externa para o presidente. Porém, o que ganhou mais importância nessa estrutura foi a emergência de um *staff* presidencial de política externa, uma vez que Truman estabeleceu o precedente de tratá-lo como parte do Escritório Executivo. Mas, embora Truman considerasse o conselho necessário para coordenar os problemas militares, diplomáticos e de recursos em questões de política externa, na prática procurou manter sua autonomia de decisão atendendo somente doze das 57 reuniões do NSC anteriores à Guerra da Coreia (DESTLER, 1977, p. 146-147) e continuando a confiar em seus assessores pessoais.

Por volta de 1948, a relação dominante entre a União Soviética e os Estados Unidos já era de gradual confrontação e intensificação de operações secretas e de propaganda de ambas as partes. Em março desse ano, o NSC elaborou um primeiro esboço de uma estratégia geral americana – o NSC memorandum 7: “The Position of the US with Respect to Soviet Directed World Communism” – que defendia uma contra-ofensiva global contra o mundo comunista dirigido pela União Soviética e concluía que a derrota das forças comunistas era vital para a segurança dos Estados Unidos. Para alcançar esse objetivo, era necessário que os Estados Unidos liderassem uma contra-ofensiva mundial que robustecesse suas próprias forças anticomunistas no mundo não soviético e, desse modo, minasse o poder das forças comunistas no mundo soviético (YOUNG; KENT, 2004, p. 124).

Em novembro do mesmo ano, o NSC 7 foi substituído pelo NSC 20/4: “US Objectives with Respect to Russia”, preparado por Kennan, e que indicava que os soviéticos procuravam alcançar seus objetivos de dominação mundial através da inserção de grupos controlados por eles em todos os lugares, aproveitando as oportunidades apresentadas por fraquezas e instabilidades em outros Estados e explorando as técnicas mais avançadas de infiltração e propaganda (YOUNG; KENT, 2004, p. 125). Nesse contexto, Kennan defendia que a política americana em relação à União Soviética deveria estar

voltada para a redução do poder e da influência soviética, impedindo-a de ameaçar a estabilidade mundial, e para a mudança do governo soviético, levando a uma alteração da conduta soviética nas relações internacionais. Para atingir esses objetivos, seria necessário, dentre outras medidas, que os Estados Unidos desenvolvessem um nível de preparação militar que servisse como meio de dissuasão para a agressão soviética e fonte de encorajamento para as nações que resistiam às agressões políticas soviéticas; garantisse a segurança interna dos Estados Unidos; maximizasse o seu potencial econômico; colocasse o máximo de pressão sobre a estrutura de poder soviética e sobre as relações entre Moscou e seus países-satélites; e mantivesse o público americano totalmente informado e consciente das ameaças à segurança nacional (MAY, 1993, p. 7).

ANTECEDENTES DOMÉSTICOS E INTERNACIONAIS DA GUERRA DA CORÉIA (1949-1950)

Em 1949, Harry Truman acabara de ser eleito presidente. Como os democratas tinham a maioria no Congresso, Truman passou a dar ênfase a assuntos domésticos, pressionando a aprovação de seu programa de reformas sociais ("Fair Deal"). Para obter os recursos necessários ao programa sem aumentar os impostos ou gerar um déficit orçamentário, Truman propôs a redução dos gastos militares, o que gerou preocupações na Europa Ocidental, já que, nesse período, alguns oficiais da inteligência militar americana haviam estimado que os soviéticos possuíam 175 divisões militares – cinco vezes mais do que Estados Unidos, Grã-Bretanha e França combinados. Diante desse quadro, "para acalmar os europeus e dar um aviso aos soviéticos, os Estados Unidos assinaram em 1949 o Tratado do Atlântico Norte, prometendo tratar um ataque à Europa Ocidental como um ataque a si próprio" (MAY, 1993, p. 3). Jervis afirma que "muitos líderes americanos pensavam que o alvo principal [desse tratado] era a Europa, e não a Rússia, [pois] o objetivo era deixar os europeus seguros para que pudessem levar adiante a tarefa da reconstrução econômica" (JERVIS, 1980, p. 570). Nesse momento, os Estados Unidos ainda enfatizavam o fato de serem os únicos portadores da bomba atômica. Entretanto, logo após a assinatura do tratado, os soviéticos testaram com su-

cesso a sua primeira bomba atômica, o que fez com que Truman liberasse verbas para o aumento da capacidade de produção de bombas atômicas e para o desenvolvimento da bomba de hidrogênio, apesar da oposição de um comitê de cientistas, que criticavam o alto custo e o sucesso incerto de tal projeto (MAY, 1993, p. 3-4).

Em setembro de 1949, houve a proclamação da República Popular da China (RPC) por Mao Tse-tung e a fuga do governo nacionalista chinês para a ilha de Formosa (também denominada Taiwan). Embora alguns formuladores da política externa americana (como George Kennan, o *Joint Chiefs of Staff* e o General MacArthur) tivessem cogitado cultivar uma relação cordial com Mao e dessa maneira dificultar as relações entre União Soviética e China, a aprovação do *China Aid Act* (por pressão do “China Lobby” ou pró-nacionalistas do Congresso) e a vulnerabilidade da política doméstica a respeito de uma política favorável a um governo comunista condenaram essa estratégia. Em outubro, o governo americano anunciou a manutenção do reconhecimento do governo nacionalista da República da China e, portanto, o não-reconhecimento da República Popular da China (FRANKEL; ROSENDORF, 1992, p. 61-62).²

A publicação de um *White Paper* pelo Departamento do Estado, com o objetivo de explicar que o sucesso comunista na China ocorrera não por causa da omissão do governo americano, mas devido ao fracasso do regime nacionalista chinês, gerou uma grande crítica a Acheson por membros da direita, convencidos de que os Estados Unidos haviam “perdido a China” devido ao bloqueio, pelos comunistas instalados no próprio governo americano, da assistência necessária aos nacionalistas (MAY, 1993, p. 8).

Diante da série de acontecimentos internacionais desse ano, Truman ordenou ao Conselho de Segurança Nacional um reexame dos objetivos estratégicos americanos durante a Guerra Fria. Em dezembro de 1949, Acheson havia dado o título de conselheiro a Kennan e tornado Paul Nitze o novo diretor do *Policy Planning Staff* do Departamento de Estado, o que, na prática, retirou Kennan do *mainstream* dos negócios departamentais. De acordo com May (1993):

² Os EUA não abriram relações com a RPC até 1972, nem lhe deram reconhecimento diplomático até 1979.

Kennan não complementava Acheson... No momento da escolha do sucessor de Kennan, Acheson escolheu Nitze provavelmente porque ele era um planejador que poderia ajudá-lo a levar as coisas adiante... Kennan tinha pouco talento para a gestão política ou a intriga. Nitze tinha bastante... [Além disso], Kennan não compartilhava a crença de Acheson a respeito de a contenção exigir uma força militar substancial. Ele tinha apreensões sobre as decisões recentes de Truman sobre armamentos nucleares e termonucleares, e havia começado a criticar a retórica estridente da administração. (p. 8)

Nesse momento, Truman ainda queria evitar pressões para o aumento de gastos militares, pois, como lembra Jervis (1980), “no clima político do final dos anos 1940 [essa medida] teria sido impopular, [pois] a competição por fundos, sempre severa, era composta pelo mito de que a economia não suportaria o aumento de gastos” (p. 568). Truman também havia acabado de substituir o ex-secretário de Defesa, James Forrestal, um defensor do aumento dos gastos, por Louis Johnson, um político ambicioso que mantinha uma postura mais alinhada com o presidente. Nesse contexto, a tarefa de formular uma estratégia para a Guerra Fria representava um grande desafio a Nitze, que não só tinha de convencer o presidente, mas também fazê-lo diante de uma possível oposição do oficial (Johnson) responsável pelas questões militares do presidente.

ENVOLVIMENTO AMERICANO NO CONFLITO DA CORÉIA (1950-1951)

A Coreia havia sido controlada pelos japoneses antes da Segunda Guerra Mundial, mas, após a derrota do Japão, foi dividida em duas, no paralelo 38, para o propósito da ocupação de americanos e soviéticos. Embora uma comissão conjunta EUA-URSS tivesse sido criada, os líderes de ambas as zonas estavam insatisfeitos com a divisão e a campanha de unificação começou a ganhar força nos partidos políticos coreanos, separados tanto ideológica quanto geograficamente. Truman (1956) relembra que na “Coreia do Sul, os Estados Unidos estavam sendo culpados pela partilha, e o ressentimento estava aumentando contra todos os americanos na área” (p. 317-318). Além disso, os crescentes métodos autoritários e violentos utilizados pelo líder sul-coreano Syngman Rhee deixavam Truman constrangido. Em 1948, ele decidiu

retirar as tropas americanas remanescentes do país e passou a tarefa de pacificação da área para a ONU. A União Soviética também retirou suas forças da Coreia do Norte, deixando, porém, alguns conselheiros do Exército Vermelho para treinar o exército norte-coreano. Por volta de 1949, os conflitos entre os dois países haviam se transformado em batalhas convencionais (LAFEBER, 1997, p. 100). Ambos os líderes, Kim Il-Sung da Coreia do Norte e Syngman Rhee da Coreia do Sul, reivindicavam a soberania sobre a nação (FRANKEL; ROSENDORF, 1992, p. 64).

Em 1950, os principais participantes do jogo político do governo americano eram o presidente Harry Truman, os secretários de Estado Dean Acheson e de Defesa Louis Johnson, o presidente do *Joint Chiefs of Staff* Omar Bradley, alguns *staffers* imediatos de cada um destes (no caso do Departamento de Estado, por exemplo, George Kennan, Paul Nitze, e no de Defesa, o general MacArthur), e alguns *ad hoc players*, atores no amplo jogo do governo (especialmente indivíduos influentes no Congresso). De acordo com o modelo da política governamental, as “posições definem o que os jogadores podem e devem fazer, e dão origem às vantagens e desvantagens com as quais cada jogador entra nos vários jogos” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 296-297).

No dia 12 de janeiro de 1950, Acheson fez o discurso “Crisis in China – an examination of United States policy” para explicar a situação interna da China e desmentir os argumentos sobre a “perda da China”.³ O objetivo de Acheson era esclarecer o que os Estados Unidos haviam feito para defender seus interesses vitais no Pacífico, definindo as ilhas americanas, as Filipinas e o Japão como responsabilidades inescapáveis dos Estados Unidos e, conseqüentemente, delimitando o perímetro de defesa americano no Pacífico ocidental dos Aleutians até o Japão e de Ryukyus até as Filipinas (ACHESON, 1970, p. 465-466).

No dia 13 de janeiro, o representante soviético no Conselho de Segurança da ONU, Jacob A. Malik, retirou-se do órgão após anunciar que a União Soviética não reconheceria a legalidade das ações do Conselho até que o representante nacionalista da China fosse removido⁴ (ACHESON, 1970, p. 466).

³ No mesmo período, Mao Tse-tung negociava em Moscou com Stalín o que viria a ser o Tratado Sino-Soviético, assinado em 14 de fevereiro de 1950.

⁴ Segundo Acheson, esse “erro crítico russo abriu o caminho para cinco meses depois unir as Nações Unidas contra o ataque da Coreia do Sul” (ACHESON, 1970, p. 466).

No final de janeiro, um júri federal americano condenou por perjúrio o ex-oficial do Departamento de Estado Alger Hiss, após um comitê congressional ter mostrado evidências de ele ter sido um espião soviético durante os anos 1930 (MAY, 1993, p. 8). Numa coletiva de imprensa no dia 25 de janeiro, Acheson afirmou que Hiss era um velho amigo e que não poderia dar-lhe as costas, o que deu mais munição a seus críticos, em especial ao senador Joseph McCarthy, que capturou manchetes ao afirmar que possuía provas de que o Departamento de Defesa abrigava um grande número de comunistas (MAY, 1993, p. 9).

Para formular a nova estratégia americana, Nitze⁵ formara um comitê composto de poucos indivíduos que tinham acesso a dados sigilosos sobre armamentos nucleares da Comissão de Energia Atômica, com o objetivo de restringir o conhecimento do documento a um círculo pequeno de pessoas de sua confiança e, dessa maneira, facilitar a obtenção de um consenso:

Somente posteriormente (...) a maioria dos demais oficiais do Departamento de Estado teve acesso ao texto. Os oficiais do Tesouro e do Bureau do Orçamento não sabiam de nada do que estava em progresso. Tampouco o sabia a maioria do *staff* da Casa Branca. [Os membros do comitê] poderiam postergar a necessidade de lidar com seus oponentes burocráticos naturais, os oficiais que queriam dinheiro para programas não militares e aqueles que tinham a missão de manter o governo [com um orçamento equilibrado]. (MAY, 1993, p. 10)

Em poucas semanas, o comitê de Nitze produziu o esboço de uma estratégia e formou uma coalizão de apoio às recomendações do documento. Nesse contexto, o primeiro grande teste de Acheson e Nitze foi apresentar o NSC 68 para o secretário de Defesa Johnson, que se irritou ao tomar conhecimento do documento. Porém, após o momento inicial de indignação, Johnson percebeu que não poderia desafiar as recomendações de um documento já

⁵ No final da Segunda Guerra Mundial, Nitze chefiara um grupo com o objetivo de estudar os bombardeios estratégicos dos EUA na guerra do Pacífico e notara que, apesar da devastação de Hiroshima, o dano provocado pela bomba atômica não fora paralisante, já que partes da cidade haviam restaurado a eletricidade, os trens haviam começado a funcionar em um dia, e as pessoas que haviam conseguido chegar aos abrigos sobreviveram. Para ele, portanto, a lição aprendida foi que as armas nucleares não eram necessariamente inutilizáveis em uma guerra futura (MAY, 1993, p. 4).

aprovado por indivíduos qualificados e influentes na política americana. Kennan, por sua vez, questionou a necessidade de um aumento adicional das capacidades militares, assim como a capacidade de entendimento de certos elementos da opinião pública, ou do próprio governo, entre eles Nitze, a respeito do qual afirmou:

Paul era em certo sentido como uma criança. (...) Ele amava tudo que pudesse ser reduzido a números. (...) Ele não tinha interesse por coisas intangíveis – valores, intenções. Quando havia conversas sobre intenções, em detrimento de capacidades, ele falava: “Como você pode medir intenções? Nós não podemos nos incomodar com a psicologia; nós temos de enfrentar os russos militarmente, como competidores”. (KENNAN *apud* MAY, 1993, p. 13)

De acordo com o modelo da política governamental, o poder – influência efetiva nas decisões e ações do governo – é uma mistura de pelo menos três elementos: vantagens de barganha (autoridade e responsabilidade formal; controle real sobre as informações e os recursos necessários para levar a ação adiante; persuasão pessoal gerada pelas relações pessoais e carisma e acesso aos jogadores que têm vantagens de barganha), habilidade e disposição para usar as vantagens de barganha, e a percepção dos outros jogadores sobre os dois primeiros elementos (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 300). May afirma que, num momento inicial, os *experts* soviéticos (Kennan e Bohlen) e os assistentes regionais do Departamento de Estado poderiam ter tentado engavetar o NSC 68 ou alterar seu conteúdo, já que a maioria deles desejava recursos financeiros para programas de ajuda econômica e não para as forças militares. Porém, ao serem apresentados a um documento aparentemente já aceito pelo *establishment* militar e abençoado por indivíduos influentes, esses oponentes potenciais ficaram paralisados no jogo político (MAY, 1993, p. 13-14).

O último obstáculo era o próprio presidente Truman, que, logo após receber o NSC 68, no dia 7 de abril de 1950, buscou obter comentários de oficiais que compartilhavam de seu conservadorismo fiscal, como o secretário de Tesouro, o diretor do Bureau do Orçamento, o presidente do Conselho de Assessores Econômicos e o administrador da assistência econômica externa. Inicialmente, o presidente manteve publicamente sua vontade de cortar os gastos militares, porém, assim que percebeu o modo cuidadoso como Acheson e Nitze haviam construído sua base de apoio, provavelmente reconheceu

que estava encurralado, pois argumentos retirados diretamente do NSC 68 já circulavam na mídia americana.

Se Truman rejeitasse o NSC 68 imediatamente, o fato dificilmente permaneceria desconhecido. Membros hostis do Congresso e editores de jornais, incluindo democratas anti-*Fair Deal*, começariam a atacar. Diante de uma burocracia unida, alertando que o mundo corria o risco de uma escravidão, um presidente já sob ataque da direita não poderia simplesmente pagar o preço de não fazer nada. (MAY, 1993, p. 14)

Segundo Theodore Sorensen, os “presidentes raramente tomam decisões – em particular em assuntos externos (...). As decisões básicas, as quais confinam suas escolhas, geralmente são tomadas previamente” (SORENSEN *apud* ALLISON & ZELIKOW, 1999, p. 165). Uma prova disso foi o exemplo do processo de formulação do NSC 68, pois,

dados todo o apoio que Nitze e Acheson haviam reunido para um documento preventivo, cuja alternativa para o aumento da capacidade militar era a escravidão do mundo livre, Truman (...) teria achado difícil, talvez impossível, não gastar mais dinheiro de forma substancial para ter um poder militar preparado. (...) [A história do NSC 68] certamente fornece um exemplo de como os oficiais podem forçar um presidente a seguir as políticas que são contra suas inclinações. (MAY, 1993, p. 15)⁶

Em abril de 1950, o secretariado do Conselho de Segurança Nacional recebeu o documento finalizado, com o carimbo de *Top Secret*,⁷ intitulado NSC 68 – *United States objectives and programs for national security*, o qual criticava a visão de defesa de Kennan, que dava prioridade à manutenção da Europa Ocidental e outras áreas de forte importância industrial e militar, e pouca atenção a áreas estratégicas periféricas que não alterariam o equilíbrio de poder. De acordo com o NSC 68:

⁶ Em suas memórias Truman (1956) afirma que sempre tentava manter um equilíbrio no orçamento federal, o que realmente foi atingido nos anos iniciais de sua administração, porém, após a Guerra da Coréia e o início dos déficits orçamentários, passou a defender os gastos, pois, para ele, “o governo deve agir rápido em momentos de emergência como (...) a agressão comunista na Coréia (...) e [isso] geralmente requer apropriações emergenciais (...) é responsabilidade do governo federal empreender esses gastos para o bem-estar público e a segurança quando tal ação é necessária” (p. 40).

⁷ O NSC 68 permaneceu um documento secreto até 1975, quando Henry Kissinger permitiu sua publicação.

O projeto fundamental daqueles que controlam a União Soviética e o movimento comunista internacional é a completa subversão ou destruição à força (...) do mundo não soviético e sua substituição por um aparato e estrutura subservientes e controlados a partir do Kremlin. (...) o ataque às instituições livres é mundial agora (...) e uma derrota das instituições livres em qualquer lugar é uma derrota em todos os lugares. (FRANKEL; ROSENDORF, 1992, p. 63)

Na visão do neo-realismo, o gasto com a defesa, apesar de improdutivo para todos os Estados, é inevitável para a maioria, mas, em vez de aumentar o bem-estar da população, a sua recompensa está na manutenção da autonomia nacional dos Estados (WALTZ, 1979, p. 107). Isso explica o motivo pelo qual Truman não conseguiu que o Congresso americano aprovasse a maior parte de seus programas de reformas sociais que visavam ao aumento do bem-estar da maioria da população americana e, em lugar disso, aprovasse, posteriormente, como veremos, o aumento dos gastos com a defesa do país, mesmo que isso pudesse gerar um déficit orçamentário. Os líderes do Estado são, portanto, segundo o neo-realismo, prisioneiros das restrições estruturais do sistema de Estados, cuja lógica determinista dita o que devem fazer na condução de suas políticas externas, independentemente das diferenças entre os indivíduos que governam o Estado.

No mesmo período em que o NSC 68 estava sendo formulado, o governo americano recebia informações de inteligência da CIA sobre a Coreia, que indicavam que os norte-coreanos estavam aumentando suas forças militares e continuando a mandar grupos guerrilheiros para a Coreia do Sul. Segundo Truman (1956), os estudos da CIA indicavam que:

Os norte-coreanos eram capazes de (...) atacar a qualquer momento (...) porém não havia nenhuma informação que desse alguma pista a respeito da certeza de um ataque ou quando isso provavelmente poderia ocorrer. Mas isso não se aplicava somente à Coreia. Os mesmos relatórios também (...) diziam repetidamente que havia outros locais no mundo onde os russos "possuíam a capacidade" para atacar. (p. 331)

A invasão da Coreia do Norte sobre o Sul só foi levada adiante devido a uma mudança estratégica de Stalin após ter recebido a confirmação de que Mao apoiaria o líder norte-coreano e ter entendido que os Estados Unidos não lutariam pela Coreia. Segundo Young e Kent (2004),

A perspectiva de uma confrontação direta com os Estados Unidos sempre assombrou Stalin. Parece que o discurso do secretário de Estado americano Dean Acheson em janeiro de 1950, no qual a Coreia e Taiwan foram excluídos do perímetro de defesa dos Estados Unidos na Ásia-Pacífico, o levou a acreditar que o confronto com os Estados Unidos seria improvável em seguida à agressão norte-coreana. (p. 149)

No dia 24 de junho de 1950, os norte-coreanos invadiram a Coreia do Sul.

Waltz (1999b) afirma que, num sistema bipolar, não existe periferia para as superpotências, o que faz com que qualquer evento no mundo que envolva a sorte da União Soviética ou dos Estados Unidos gere automaticamente o interesse do outro. Portanto, a invasão dos norte-coreanos na Coreia do Sul levaria ao envolvimento dos Estados Unidos no conflito, uma vez que “qualquer possibilidade de manter uma paz geral exigiria a disposição para lutar guerras pequenas (...) [Além disso,] uma perda poderia facilmente parecer como um ganho para o outro, uma conclusão que segue da própria condição de competição entre duas potências” (p. 79).

O modelo da política governamental, por sua vez, afirma que: (1) a probabilidade de o governo americano tomar a decisão de usar a força militar em uma crise aumenta com o número de indivíduos que têm uma preferência inicial e pessoal pelas ações militares, obedecendo à seguinte ordem de importância: presidente, secretários de Defesa e Estado, presidente do *Joint Chiefs of Staff* e diretor da CIA; (2) a percepção desses indivíduos sobre a questão irá diferir radicalmente, porém, as diferenças serão parcialmente previsíveis devido à pressão de suas posições e de suas personalidades; e (3) o resultado será moldado pelo modo como o problema foi apresentado, ou seja, o uso da força é mais provável se a ação foi apresentada como um movimento incerto de incremento da capacidade do adversário (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 311).

Truman foi informado da invasão norte-coreana por Acheson, que sugeriu ao presidente pedir ao Conselho de Segurança da ONU uma declaração de que o fato era um ato de agressão contra a República da Coreia. Acheson, porém, alertou Truman sobre uma provável imobilidade do Conselho de Segurança, afirmando que, devido à “completa falta de consideração que os norte-coreanos e seus grandes aliados mostraram pela ONU no passado, nós deveríamos esperar que a ordem da ONU [de um cessar-fogo] fosse ignora-

da [e dessa maneira] algumas decisões teriam que ser tomadas de uma vez a respeito do grau da assistência ou encorajamento que o governo [americano] estava disposto a estender para a República da Coréia" (TRUMAN, 1956, p. 332).

De acordo com Jervis, os líderes encarregados de tomar as decisões de política externa aprendem lições amplas e gerais da história e fazem analogias com uma grande variedade de situações sem um esforço para determinar se os casos são similares em dimensões cruciais (JERVIS, 1996, p. 166). Em especial, as lições aprendidas na última guerra – “a diplomacia que a precedeu, os métodos de lutá-la, as alianças que foram formadas e o modo como a guerra terminou irão influenciar profundamente as predisposições de percepção da maioria dos cidadãos” (JERVIS, 1996, p. 169). O ataque norte-coreano sobre a Coréia do Sul fez com que Truman (1956) relembresse a Segunda Guerra Mundial, afirmando que:

Eu recordei alguns incidentes anteriores: Manchúria, Etiópia, Áustria. Eu lembrei como em cada momento em que as democracias haviam falhado em agir elas haviam encorajado os agressores a continuar seguindo adiante. O comunismo estava agindo na Coréia do mesmo modo como Hitler, Mussolini e os japoneses haviam agido (...) se fosse permitido que a Coréia do Sul caísse, os líderes comunistas dariam prioridade às nações próximas de nossas costas. (...) Se isso fosse permitido sem nenhum desafio, significaria uma terceira guerra mundial, do mesmo modo que incidentes similares haviam levado à segunda guerra mundial. Também estava claro para mim que os fundamentos e princípios das Nações Unidas estavam em risco, a menos que esse ataque sobre a Coréia pudesse ser interrompido. (p. 333)

Kennan (1984), entretanto, tinha uma visão diferente das razões da invasão norte-coreana e do consentimento da Rússia sobre isso:

Quando os russos reagiram (...) autorizando – ou consentindo – o ataque norte-coreano, nunca estivemos dispostos ou mesmos capazes de reconhecer a conexão entre o que havíamos feito no Japão⁸ e o que os comunistas norte-

⁸ Nesse momento, os Estados Unidos estavam negociando bilateralmente o tratado de segurança com o Japão, o que, segundo Kennan, foi o motivo pelo qual a União Soviética havia apoiado os norte-coreanos, com o objetivo de não ficar em desvantagem em relação aos americanos na região.

coreanos estavam fazendo na Coreia. Pelo contrário, quando houve o ataque norte-coreano, a conclusão imediata em Washington era que se tratava do primeiro movimento do programa soviético de expansão militar mundial, comparável à crise de Munique de 1938, a qual era vista como o primeiro passo nazista rumo à conquista da Europa. Novamente, Bohlen e eu desafiávamos essa interpretação; [porém] foi a interpretação militar que prevaleceu. (p. 163)

Segundo a teoria neo-realista, num sistema anárquico o ganho relativo é mais importante que o ganho absoluto e o objetivo fundamental dos Estados é impedir que os outros consigam aumentar suas capacidades relativas. Portanto, a resposta americana à invasão norte-coreana da Coreia do Sul pode ser entendida como uma medida para impedir a alteração do equilíbrio de poder regional em favor da União Soviética. Apesar de reagir de modo cauteloso, Truman ordenou a MacArthur, que naquele momento se encontrava em Tóquio, que fornecesse ajuda às tropas sul-coreanas; enviasse a Sétima Frota Americana para navegar entre China e Formosa; e mandasse uma assistência adicional para as forças contra-revolucionárias nas Filipinas e na Indochina (LAFEBER, 1997, p. 102).

No dia 25 de junho, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução americana condenando os norte-coreanos como agressores e, no dia 27, votou a favor do comprometimento dos Estados-membros da ONU no apoio à Coreia do Sul para restabelecer a paz (LAFEBER, 1997, p. 102).⁹ Somente no dia seguinte, Truman, pela primeira vez, informou aos líderes do Congresso americano a respeito do comprometimento militar já feito. Originalmente, os Estados Unidos esperavam que a ajuda militar da ONU fosse limitada ao apoio aéreo e marítimo ao exército da Coreia do Sul, mas, devido ao cerco aos sul-coreanos no sul da península e ao atraso das tropas americanas em relação ao início da invasão, Truman, que possuía a autoridade constitucional para envolver os EUA em uma “ação de polícia” limitada sob a égide da ONU, resolveu não pedir ao Congresso uma declaração de guerra (FRANKEL; ROSENDORF, 1992).¹⁰ Segundo Christensen (1992):

⁹ Nesse momento, a União Soviética não estava sendo representada no Conselho de Segurança da ONU. Segundo Lafeber (1997), a rapidez e a extensão da reação de Truman pegaram os soviéticos de surpresa.

¹⁰ Essa decisão formou um precedente: 14 anos depois, o presidente Lyndon B. Johnson citou a ação de Truman como uma base legal para sua decisão de mandar tropas americanas ao Vietnã.

Truman enviou as forças americanas com o objetivo de punir a agressão e salvar a reputação americana contrária à expansão comunista. A decisão de intervir não estava baseada em uma reavaliação da significância estratégica da Coreia (...). [S]e o objetivo da guerra fosse simplesmente restaurar a fronteira internacional no paralelo 38, os Estados Unidos se encontrariam de volta à posição que estavam em 1949, auxiliando a Coreia do Sul às custas de outros objetivos estratégicos mais importantes. (p. 130)¹¹

Além disso, segundo Lafeber, os termos “segurança coletiva” e “ação da ONU”, utilizados por membros da administração Truman para justificar o envolvimento americano no conflito civil da Coreia, eram incorretos, pois os Estados Unidos não possuíam nenhum pacto de segurança coletiva no Pacífico naquele momento.

O uso do termo “segurança coletiva” por parte de Acheson significava que os Estados Unidos definiriam a extensão do “coletivo” e, unilateralmente, se necessário, forneceria a “segurança”. Também não há nenhuma indicação de que o presidente tenha consultado seus aliados europeus ou asiáticos antes de comprometer as unidades aéreas e navais americanas no dia 27 de junho. Essa não foi a primeira vez nem seria a última em que os Estados Unidos tomariam uma ação unilateral em uma situação explosiva sem consultar seus parceiros europeus ocidentais. (LAFEBER, 1997, p. 104)

Essas evidências estão de acordo com a visão neo-realista de que, num mundo bipolar, “os líderes da aliança podem projetar estratégias primordialmente para avançar seus próprios interesses e lidar com seu principal adversário, e menos para satisfazer seus próprios aliados” (WALTZ, 1979a, p. 54). Lafeber afirma ainda que os Estados Unidos utilizaram a resolução de 27 de junho para estabelecer um comando militar na Coreia, o qual acatava ordens, não da ONU, mas de Washington. Como ilustração desse fato, segundo MacArthur:

Todo o controle do meu comando e tudo o que eu fazia vinha do nosso próprio *Chiefs of Staff* (...). Até mesmo os relatórios que normalmente eram feitos por mim para as Nações Unidas eram sujeitos à censura de nossos Departa-

¹¹ Christensen lembra que, nesse momento, o orçamento de defesa ainda era restrito; só aumentou consideravelmente após a entrada da China na guerra.

mentos de Estado e de Defesa. Eu não tinha nenhuma conexão direta em absoluto com as Nações Unidas. (MacARTHUR *apud* LAFEBER, 1997, p. 104)

O início da Guerra da Coréia fez com que Truman passasse a assistir mais freqüentemente às reuniões do Conselho de Segurança Nacional, que lidavam não só com os problemas na Coréia, mas também com problemas gerais de resposta político-militar dos Estados Unidos para o que era visto como um desafio comunista global (DESTLER, 1972, p. 148). Como forma de institucionalizar o Conselho,

... o papel do N.S.C. foi formalmente fortalecido em julho de 1950 por uma diretriz presidencial que enfatizava que todas as principais políticas de segurança nacional deveriam ser recomendadas ao presidente através do Conselho. Truman havia declarado isso anteriormente, mas sua participação pessoal nas sessões do Conselho deu um novo significado a isso. (DESTLER, 1972, p. 152)

Em relação à aplicação das recomendações do NSC 68, a qual havia ficado em aberto desde que Truman recebera o documento em abril, a questão foi finalmente resolvida:

Convencido de que Stalin estava testando o Ocidente e que poderia estar preparando um movimento contra a Alemanha Ocidental, Truman (...) ordenou que [o NSC 68] fosse tomado "como uma declaração política a ser seguida pelos próximos quatro ou cinco anos e (...) que os programas fossem implementados efetivamente o mais rápido possível" (...). Como resultado imediato do decreto de Truman, o gasto com defesa nos EUA triplicou. (MAY, 1993, p. 14)¹²

Após sofrer uma série de derrotas, as forças da ONU, sob o comando do general MacArthur, conseguiram mandar o exército norte-coreano de volta ao outro lado do paralelo 38. Nesse momento, surgiram rumores no Departamento de Estado sobre os planos de MacArthur em avançar além do paralelo 38 (LAFEBER, 1997).

¹² Segundo May (1993), durante as quatro décadas posteriores à adoção do NSC 68, os gastos com a defesa nos EUA permaneceram de duas a três vezes mais altos, de acordo com a percentagem do produto nacional bruto, do que em qualquer outro período prévio de paz. O autor acredita que, sem a Guerra da Coréia, os gastos com a defesa provavelmente não teriam sido tão elevados.

Allison & Zelikow (1999) afirmam que, embora muitos interesses de segurança nacional sejam amplamente aceitos, oficiais sensatos podem discordar sobre objetivos nacionais numa questão específica, como no caso de avançar ou não além do paralelo 38, fazendo com que outros interesses – pessoais, de política doméstica e organizacionais – entrem no jogo. Os autores afirmam que burocratas de carreira (civis do Departamento de Estado ou militares do Departamento de Defesa) tendem a acreditar que a saúde de sua organização é vital e, portanto, devem adotar um código de conformidade se quiserem sobreviver às mudanças inevitáveis de administração e de pessoal, enquanto o presidente e seus nomeados políticos (como os secretários de Estado e Defesa) raramente falham em considerar as consequências políticas domésticas de suas escolhas, pois, como seus mandatos são temporários, possuem interesses políticos ou de realização pessoal de curto prazo. As decisões e ações tomadas pelo governo são, portanto, resultantes políticos intra-nacionais:

Resultantes no sentido em que o que acontece é resultado de um acordo, conflito e confusão entre oficiais com interesses diversos e influência desigual; *políticos* no sentido em que a atividade a partir da qual as decisões e ações emergem é mais bem caracterizada como uma barganha através de canais regularizados entre membros individuais do governo. (...) Canais regulares estruturam o jogo; prazos forçam os jogadores a darem atenção às questões. É importante reconhecer que as ações governamentais relevantes para as questões são na verdade aglomerações ou colagens compostas de decisões e ações relativamente independentes de indivíduos e grupos de jogadores em vários jogos. (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 294-296)

Kennan, um burocrata civil, apoiara desde o início o uso da força militar após a invasão da Coreia do Norte sobre o Sul, porém o fizera devido à suposição de que a ação teria um propósito limitado: a restauração do *status quo ante* na península coreana e que as forças americanas não iriam, mesmo se os sucessos militares permitissem, avançar além da linha demarcatória anterior ao longo do paralelo 38 (KENNAN, 1972, p. 23). Num *memorandum* interno para seus superiores, Kennan (1972) afirmara que, a partir do momento em que os Estados Unidos comesçassem a obter sucessos militares, seria necessário ter cuidado, pois “qualquer coisa poderia acontecer – a entrada de ¹² Segundo May (1993), durante as quatro décadas posteriores à adoção do NSC 68, os gastos com a defesa nos EUA permaneceram de duas a três vezes

mais altos, de acordo com a percentagem do produto nacional bruto, do que em qualquer outro período prévio de paz. O autor acredita que, sem a Guerra da Coréia, os gastos com a defesa provavelmente não teriam sido tão elevados. forças soviéticas, a entrada de forças comunistas chinesas, ou [ambas] juntas" (p. 24).

O secretário de Defesa Louis Johnson, um nomeado político de Truman, dissera ao Comitê de Relações Exteriores do Senado que os soviéticos não atacariam a Ásia nem a Europa, "porque a Rússia provavelmente estava consciente do fato de que no presente momento [os Estados Unidos] tinham um fornecimento maior de bombas atômicas do que ela". Em relação à China, Acheson a considerava menos preocupante, pois acreditava que Stalin controlava os seus movimentos e, além disso, como o exército de Mao havia passado por uma longa guerra civil, não parecia ser capaz de lutar efetivamente contra os Estados Unidos (LAFEBER, 1997, p. 113-114).

No dia 1º de setembro, Truman aprovou uma diretriz do Conselho de Segurança Nacional que permitia a MacArthur avançar sobre o paralelo 38, mas, mesmo quando uma decisão governamental ou presidencial é alcançada, a grande partida não está no fim, pois uma decisão política é apenas um trabalho em progresso, já que pode ser revertida ou ignorada; e mesmo que isso não ocorra, a decisão ainda precisa ser implementada (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 303-304).

Com os avanços obtidos pelo general, Truman o instruiu, em 27 de setembro, a continuar a se movimentar em direção à Coréia do Norte, caso não encontrasse resistência chinesa ou russa e estivesse certo do sucesso da operação. Devido à sua autoconfiança, MacArthur se dirigiu ao Rio Yalu. Embora a China tivesse alertado, através da Índia, que a Coréia era sua vizinha e que, portanto, atacaria as tropas da ONU que entrassem na Coréia do Norte, os Estados Unidos menosprezaram essa ameaça (LAFEBER, 1997, p. 113-114).

No dia 15 de outubro de 1950, num encontro com MacArthur e outros oficiais para a preparação de um plano de reconstrução da Coréia (sem consultar a ONU ou mesmo o presidente sul-coreano Syngman Rhee), o primeiro assegurou a Truman que os Estados Unidos sairiam vitoriosos da Coréia e que os comunistas chineses não entrariam no conflito. Truman (1956) relata o diálogo com MacArthur em suas memórias:

“Quais são as chances”, eu perguntei, “para uma interferência chinesa ou soviética?”. A resposta do general se dividiu em duas partes. Primeiro ele falou sobre os chineses. Ele achava (...) que existia pouca chance de intervirem. No máximo conseguiriam levar 50.000 ou 60.000 homens na Coreia, mas, como não tinham força aérea, “se os chineses conseguissem chegar até Pyongyang, ocorreria um grande massacre”. Depois ele se referiu às possibilidades de intervenção russa. Ele se referiu à força aérea russa, mas estava certo de que seus aviões e pilotos eram inferiores aos nossos. Ele não via de nenhuma maneira a possibilidade de os russos conseguirem introduzir qualquer número considerável de tropas terrestres antes do início do inverno. Isso abriria a oportunidade para uma intervenção sino-russa combinada (...) com os aviões russos apoiando as unidades terrestres chinesas. [Para o general] isso não seria um perigo. “Isso simplesmente não funcionaria”. (p. 366)

No dia 20 de outubro de 1950, Truman recebeu um *memorandum* da CIA, que alertava que os comunistas chineses estavam se movendo para proteger a central elétrica Suiho e outras instalações ao longo do Rio Yalu que lhes forneciam energia. De acordo com Truman (1956), “a reação do Departamento de Estado em relação a esse relatório foi sugerir que o general MacArthur desse uma declaração nas Nações Unidas afirmando que não tinha intenções de interferir nas operações de Suiho e outras centrais” (p. 372). Porém, como os “representantes de determinada organização num processo de decisão de grupo serão sensíveis às prioridades e percepções paroquiais da organização” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 298), houve a oposição do *Joint Chiefs of Staff*, que consideravam tal declaração indesejável do ponto de vista militar, e também de MacArthur, que não queria ter suas mãos atadas, o que levou ao não-pronunciamento de tal declaração.

No dia 6 de novembro de 1950, Acheson disse a Truman que havia sido informado sobre a ordem de uma missão de bombardeamento de MacArthur para destruir uma ponte sobre o Rio Yalu. Acheson e outros oficiais do Departamento de Estado defendiam o adiamento dessa missão até uma melhor apuração dos fatos. O próprio Truman (1956) “não aprovaria essa missão de bombardeamento, a menos que houvesse uma ameaça séria e imediata para a segurança [das tropas americanas]” (p. 374-375).

Segundo Lafeber (1997, p. 105), embora a guerra fosse limitada à Coreia, durante junho e dezembro de 1950 Truman e Acheson a usaram como uma oportunidade para desenvolver novas políticas americanas ofensivas ao redor

do globo (através de alianças de segurança), além de dela se servirem para fins domésticos, já que a guerra lhes havia dado a oportunidade de calar seus críticos (especialmente os que criticavam a “perda da China”, como Joseph McCarthy).

Em 24 de novembro de 1950, mesmo dia em que MacArthur anunciou uma ofensiva geral para acabar com a guerra, um relatório da CIA o alertara sobre os riscos de um envolvimento da China comunista no conflito (TRUMAN, 1956, p. 381). Porém, a administração Truman resolveu ignorar tais avisos e autorizou MacArthur a invadir a Coreia do Norte para derrubar o regime comunista, alterando o objetivo militar inicial de restauração do *status quo ante*. No jogo político dentro do próprio governo, portanto, a alternativa de mudar a estratégia e partir para a unificação da Coreia pela força, defendida por Acheson, MacArthur e Johnson, foi vitoriosa em relação aos oficiais do Departamento de Estado como Kennan e Bohlen, favoráveis apenas a uma restauração do *status quo ante*.

Todavia, a ofensiva de novembro de MacArthur fracassou, pois a China mandou centenas de milhares de soldados ao outro lado do Rio Yalu e levou as forças americanas à ponta sul da península. Lentamente, as forças da ONU contra-atacaram e empurraram os chineses e norte-coreanos para a parte superior da península coreana e, no início de 1951, as linhas foram restabelecidas novamente no paralelo 38. MacArthur passou a criticar publicamente o processo de guerra da administração Truman, em especial a política de guerra limitada, afirmando que seria impossível alcançar os objetivos propostos sem um ataque à China, e foi demitido por Truman no dia 11 de abril de 1951, o que causou reações furiosas da ala direita do Partido Republicano. As negociações entre Estados Unidos e China se arrastaram por dois anos antes de a guerra chegar ao fim, durante a presidência de Dwight D. Eisenhower (FRANKEL; ROSENDORF, 1992, p. 64).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Jervis (1980), a política americana no período do auge da Guerra Fria tinha as seguintes características:

(1) um alto grau de conflito com a URSS; (2) uma percepção significativa de ameaça de guerra; (3) um elevado orçamento de defesa; (4) grandes exércitos na Europa; (5) a percepção de um bloco sino-soviético unificado; (6) a crença de que as guerras limitadas eram o principal perigo; e, em decorrência das duas últimas crenças, (7) comprometimentos anticomunistas em todo o globo. (p. 564)

As duas primeiras características já estavam presentes no período anterior à Guerra da Coréia, mas Jervis (1980) afirma que as demais surgiram como consequência desse conflito, na medida em que este não só forneceu aos formuladores da política externa americana a liberdade de manobra que lhes havia sido previamente negada, mas também levou à mudança de percepções e posicionamentos não cogitados anteriormente (p. 564). Além disso, a guerra pôde ser usada por eles como uma forma de angariar apoio interno junto à elite e à opinião pública do país, uma vez que o envio de forças militares americanas representava uma ameaça à vida de americanos (p. 585).

Para compreender a mudança estratégica ocorrida na administração Truman com a eclosão do conflito, é imprescindível observar a estrutura política doméstica norte-americana no momento anterior à agressão norte-coreana, assim como o decorrer do jogo político que se seguiu até a decisão do governo de ultrapassar o paralelo 38. Portanto, embora o neo-realismo consiga explicar certos acontecimentos na política internacional, é fundamental entender o que ocorre na política doméstica de um Estado que, longe de ser um ator unitário racional, é formado por indivíduos com interesses e visões de mundo conflitantes e que participam de um complexo jogo político, com vistas a saber quais elementos influenciam a sua política externa. Allison & Zelikow (1999) defendem que os três modelos de análise sejam vistos como complementares, pois, “ao integrar os fatores identificados por cada lente, as explicações podem ser significativamente fortalecidas” (1999, p. 392). Portanto, o “desafio para estudantes sérios de fatores domésticos é identificar as mais importantes causas internas e delinear mais precisamente sua interação com fatores externos que causam eventos importantes nos assuntos internacionais, como a guerra” (p. 404).

ABSTRACT

The present article aims to analyse the political factors – systemic and domestic – which led to the involvement of the United States in the Korean War. Firstly, the historical context and the immediate records will be presented. Next, the formulation of the American foreign policy towards Korea will be analysed, based on the joint perspective of the events, using Waltz's neorealist theory to explain occurrences at the international systemic level, and Allison & Zelikow's theoretical models II and III to explain the foreign policy decision-making process of the United States.

Key words: Korean War; International politics; Foreign policy; Domestic politics.

Referências

- ACHESON, D. **Present at the creation**: my years in the State Department. New York: Signet, 1970.
- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. New York: Longman, 1999.
- CHRISTENSEN, T. J. Threats, assurances, and the last chance for peace: the lessons of Mao's Korean War telegrams. **International Security**, Cambridge, v. 17, n. 1, p. 122-154, Summer 1992.
- DEIGHTON, A. The Cold War in Europe, 1945-1947: three approaches. In: WOODS, N. (Ed.). **Explaining international relations since 1945**. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 81-97.
- DESTLER, I. M. National Security Advice to U.S. Presidents: some lessons from thirty years. **World Politics**, Baltimore, v. 29, n. 2, p. 143-176, Jan. 1977.
- FRANKEL, B.; ROSENDORF, N. The Cold War: a history. In: FRANKEL, B. (Ed.). **The Cold War 1945-1991**. Detroit: Gale Research, 1992. v. 3: Resources: chronology, history, concepts, events, organizations, bibliography, archives, p. 53-93.
- GEORGE, A. L. **Bridging the gap**: theory and practice in foreign policy. Washington: United States Institute of Peace Press, 1993.
- JERVIS, R. How decision-makers learn from history. In: VASQUEZ, J. A. (Ed.). **Classics of International Relations**. New Jersey: Prentice Hall, 1996. Cap. 6.

- JERVIS, R. The impact of the Korean War on the Cold War. **Journal of Conflict Resolution**, New Haven, v. 24, n. 4, p. 563-592, Dec. 1980.
- KENNAN, G. F. **Memoirs 1950-1963**. Boston: Little, Brown and Company, 1972.
- LAFFEBER, W. **America, Russia, and the Cold War 1945-1996**. New York: The McGraw-Hill, 1997.
- LEVINE, E. L.; CORNWELL, JR., E. E. **An introduction to American Government**. New York: MacMillan, 1972.
- MAY, E. R. (Ed.). **American cold war strategy: interpreting NSC 68**. Boston: Bedford/St. Martin's, 1993.
- MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- TRUMAN, H. **Memoirs volume two: years of trial and hope**. New York: Doubleday, 1956.
- WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. California: Addison-Wesley, 1979.
- WALTZ, K. N. The stability of a bipolar world. In: WILLIAMS, P.; GOLDSSTEIN, D. M.; SHAFRITZ, J. M. (Ed.). **Classic readings of international relations**. Orlando: Harcourt Brace College Publishers, 1999b. p. 98-105.
- WALTZ, K. N. The Origins of War in neorealist theory. In: WILLIAMS, P.; GOLDSSTEIN, D. M.; SHAFRITZ, J. M. (Ed.). **Classic readings of international relations**. Orlando: Harcourt Brace College Publishers, 1999a. p. 63-73.
- YOUNG, J.; KENT, J. **International Relations since 1945: a global history**. Oxford: Oxford University Press, 2004.