

Modelo Formal de Apresentação de Teses
e Dissertações na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Nome Completo do Autor

**Dissertação/ Trabalho de Projecto/ Relatório de Estágio
de Mestrado em ...
Tese de Doutoramento em ...**

Data (Mês, Ano)

DECLARAÇÕES

Declaro que esta Dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

Emanuel Bernardes Joaquina

Lisboa, 8. de Setembro de 2011....

Declaro que esta Dissertação se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

O orientador,

Manoel de S.

Lisboa, 9. de Setembro de 2011....

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Prof. Dr. Tiago Moreira de Sá.

Aos meus Pais, que cavaram as fundações do que sou

**“HAWKS E DOVES”: O REALISMO E O LIBERALISMO, E A POLÍTICA
EXTERNA NORTE-AMERICANA DA ADMINISTRAÇÃO CARTER**

EMANUEL BERNARDES JOAQUIM

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Realismo, Liberalismo, realismo estrutural, lógica Agente-estrutura, Poder, Moral, política externa norte-americana, Administração Carter, Guerra Fria, détente, contenção, política de direitos humanos.

O debate entre Realismo e Liberalismo continua central nas elaborações de teoria das Relações Internacionais. Com o fim da Guerra fria, continua vivo, e são múltiplas as tentativas para, constantemente, remodelá-lo ou actualizá-lo. Uma dessas tentativas é a do realismo estrutural e do seu desenvolvimento de uma lógica Agente-estrutura que liga as duas estruturas, interna e internacional, juntando os dois componentes do sistema político internacional: unidades e estrutura. Além disso, a lógica Agente-estrutura aproxima as Relações Internacionais da política externa, apresentando-se nesta dissertação como uma forma de abordar o caso americano nas suas diversas perspectivas. Neste contexto, a Administração Carter contém um perfeito exemplo de uma política externa desenvolvida por agentes com base nas suas leituras e nos constrangimentos das duas estruturas. Na formulação das políticas e no confronto das teorias não é também alheia a clássica tensão entre Poder e Moral.

“HAWKS AND DOVES”: REALISM AND LIBERALISM, AND THE AMERICAN FOREIGN POLICY OF THE CARTER ADMINISTRATION

EMANUEL BERNARDES JOAQUIM

ABSTRACT

KEYWORDS: Realism, Liberalism, structural realism, Agent-structure logic, Power, Moral, american foreign policy, Carter Administration, Cold War, détente, containment, human rights policy.

The debate between Realism and Liberalism remains central in International Relations theory works. After the end of the Cold War, it's still alive, and there are many attempts on reshaping or updating it. Among those attempts is the one carried by structural realism and its development of an Agent-structure logic that connects the two structures, both internal and international, joining the two levels of the international political system: units and structure. Furthermore, the Agent-structure logic approaches International Relations to foreign policy, as we try to show in this dissertation by presenting it as a way of studying the American case in its several perspectives. In this context, the Carter Administration contains a perfect example of a foreign policy developed by its agents supported on their views and on the pressures from the two structures. In policy making and in the theoretical debate, the classic tension between Power and Moral cannot be underestimated either.

ÍNDICE

Introdução.....	7
Parte I: As Teorias em Contenda e o Enquadramento da Política Externa Norte-americana na Lógica Agente-Estrutura no Contexto da Guerra Fria.....	11
Capítulo I: Realismo <i>versus</i> Liberalismo: Enquadramento Teórico	11
O Realismo Clássico e o Neo-Realismo	18
O Liberalismo Republicano ou da Paz Democrática	26
Liberalismo e Realismo: do confronto à convergência	32
A lógica Agente-Estrutura, o Realismo Estrutural, e o novo conceito de sociedade internacional	37
Capítulo II: Estrutura interna: o sistema político americano e as suas tradições de política externa.....	49
A política externa no sistema político norte-americano	57
Capítulo III: Estrutura internacional: a Guerra Fria como sistema e as respostas estratégicas americanas	67
Respostas estratégicas americanas: os conceitos de Contenção e Déten-te.....	74
Parte II: A Administração Carter: Continuidade e Mudança: a Política de Direitos Humanos, e as Relações com URSS e China	83
Capítulo IV: Contextos interno e externo e a nova política de direitos humanos	83
Capítulo V: Abordagens de détente, política triangular, e o regresso à contenção nas relações com a URSS.....	101
Vários entendimentos de détente	101
Política triangular e a normalização de relações com a República Popular da China	106

A queda da détente e o regresso à contenção: acontecimentos e interpretações	110
Conclusão	121
Bibliografia	127

Introdução

1. Objecto de estudo e âmbito cronológico

A presente dissertação tem uma dupla vertente, que justifica a sua divisão em duas partes: uma de âmbito essencialmente teórico e outra, em articulação com a lógica definida pela primeira, que se debruça sobre a aplicação de determinados conceitos a uma análise de política externa.

O âmbito teórico da primeira parte desenrola-se em torno do debate nuclear entre teorias das *Relações Internacionais* desenvolvidas a partir das escolas geralmente conhecidas pelos epítetos de *Realismo* e *Liberalismo*. Tal debate desenvolveu-se sobretudo ao longo do século XX, período em que as Relações Internacionais seguiram um percurso de crescente aproximação ao nível de disciplina científica que estuda as relações de poder na sua dimensão internacional, muito embora as suas raízes se possam encontrar muitos séculos antes, entre as várias tradições da filosofia política.

Na abordagem escolhida para este trabalho, opta-se pela concentração em algumas manifestações de Realismo e Liberalismo, nomeadamente a da relação entre *realismo clássico* e *neo-realismo*, por um lado, e o *liberalismo republicano* ou da *paz democrática*, por outro. Identifica-se, nas décadas mais recentes, posteriores ao despontar da teoria neo-realista matriz da obra *Teoria das Relações Internacionais* de Kenneth Waltz, uma tendência para a convergência das duas grandes linhas do debate em torno de um núcleo de conceitos fundamentais, dos quais é de destacar o de *anarquia* enquanto princípio ordenador principal do sistema internacional; em simultâneo com esta tendência de convergência, tem-se verificado uma outra de multiplicação das variantes e interpretações das escolas de teoria das Relações Internacionais marcadas pelos desafios originados pelo fim da Guerra Fria (embora muitas delas também com aplicação antes deste evento) e pelo surgimento de novos actores internacionais não governamentais e supranacionais. É no âmbito desta dinâmica que se foca, então, o *realismo estrutural*, a teoria apresentada por Buzan, Little e Jones com propósitos de convergência de teorias e, mais ainda, de desenvolvimento do neo-realismo, reavaliando as dinâmicas e efeitos estruturais, a abordagem da história e do conceito de poder, e a atenção dada à estrutura doméstica das unidades do sistema internacional. Precisamente, no seguimento desta última proposição, desenvolve-se uma *lógica Agente-estrutura* situada num *duplo dilema de segurança*, que será crucial na estruturação e compreensão desta dissertação. Como

auxiliares desta lógica, a concepção estatista de Krasner, para uma definição de *agente* governamental, e a articulação dos princípios do realismo estrutural com as concepções de sociedade internacional da *English School* ou ainda com os conceitos da teoria dos regimes efectuada por Buzan, também serão abordadas.

Com grande associação à lógica Agente-estrutura, define-se como um dos principais âmbitos da dissertação o estudo das tensões entre *estrutura doméstica* ou interna e *estrutura internacional*, procurando saber-se, mais adiante no trabalho, o peso de cada uma na definição da política externa americana. Esta última, por sua vez, será colocada sob o prisma da lógica Agente-estrutura, procurando chegar-se a uma identificação dos seus agentes governamentais, de como estes se relacionam entre si e com os vários elementos das estruturas interna e internacional, processos que são ainda influenciados pelas perenes tradições e valores de política externa do sistema político americano e constrangidos pelas dinâmicas da estrutura internacional da Guerra Fria.

Paralela, e por vezes subjacente, à tensão entre estruturas doméstica e internacional encontramos a tensão entre *Poder* e *Moral*, entre princípios de segurança/sobrevivência e valores. A questão é colocada sob a forma da busca das várias concepções de vida boa, os estados, em alcançar a sobrevivência num estado de natureza internacional, dominado pelo princípio da anarquia, procurando, ao mesmo tempo, manter a sua identidade. Esta questão é posteriormente transferida para a realidade da inserção dos EUA no sistema internacional, marcada pela tensão entre os seus valores e a especial relevância da sua posição enquanto principal potência da estrutura internacional da Guerra Fria, desafiada pelo que é por si visto como um expansionismo soviético no contexto de uma estrutura bipolar.

A segunda vertente, desenvolvida na segunda parte da dissertação, procurará, pois, colocar sob as perspectivas apresentadas a análise da política externa da Administração Carter em dois dos seus aspectos centrais, a sua política de direitos humanos integrada numa estratégia de reajustamento da posição americana em termos de política externa, e a sua abordagem da política triangular (relações com a China e, sobretudo, com URSS) no contexto de declínio e queda da *détente* e de regresso a confrontação e contenção da URSS. O âmbito cronológico da segunda parte da dissertação fica, deste modo, automaticamente justificado, situando-nos entre 1977 e 1981, os anos correspondentes à presidência americana de Jimmy (James) Carter. Para a análise da política externa desta Administração serão de importância central, como referido, as temáticas anteriores, de peso das estruturas doméstica e internacional, bem

como de concepções de valores (em especial no respeitante à política de direitos humanos) em tensão com princípios de segurança. Atendendo ao seguimento da lógica Agente-estrutura, será dada particular relevância aos vários *agentes* da Administração na competição pela formulação da política externa e, bem assim, na intermediação das estruturas interna e internacional. Os objectos de estudo desta dissertação serão, em suma, o debate central de teoria das Relações Internacionais entre Realismo e Liberalismo, conducente à lógica Agente-estrutura, que nos assistirá na forma como se abordará a política externa norte-americana durante a Guerra Fria, muito em especial a da Administração Carter numa fase de reposicionamento pós-Vietname.

2. Metodologia e fontes

A abordagem desta dissertação será marcadamente *compreensiva, analítica*, com alguns elementos narrativos sempre que se ache necessário. As suas fontes consistem, na sua maioria, em bibliografia, havendo, pontualmente, na segunda parte da dissertação, recurso a algumas fontes primárias, nomeadamente, fontes de arquivo disponíveis na Internet, em *sites* como o do *Cold War International History Project* ou da *Jimmy Carter Library*.

A bibliografia, que se constitui como principal base de toda a investigação para esta dissertação, varia em função da temática principal de cada um dos capítulos. Assim, para o primeiro capítulo, são úteis as principais obras e artigos de teoria das Relações Internacionais que se enquadrem no debate entre Realismo e Liberalismo, mas também aquelas que façam o estado da arte do mesmo. No segundo capítulo, as fontes continuam a consistir em livros e artigos, mas desta vez que se constituam em obras fundamentais para a definição das tradições de política externa, e ainda do funcionamento geral do sistema político norte-americano, assim como estudos, categorizações e reflexões sobre estas tradições e sobre o funcionamento do sistema político na área de política externa. Para o terceiro capítulo, prossegue-se com o uso de livros e artigos que versem sobre o sistema e estrutura da Guerra Fria e sobre as respostas estratégicas americanas ao longo desta época. Finalmente, para os dois últimos capítulos, à bibliografia de história e análise sobre a política externa da Administração Carter acrescentam-se os livros de memórias de personalidades de maior relevância daquela e as já referidas fontes de arquivo.

3. Estrutura

Como se tem vindo a explicitar ao longo desta introdução, a estrutura da dissertação em apreço obedece aos princípios da *lógica Agente-estrutura*. Assim, no

primeiro capítulo faz-se o enquadramento teórico das temáticas a ser desenvolvidas, centrado no debate entre Realismo e Liberalismo, começando por ir-se às suas raízes na filosofia política, prosseguindo-se para a explanação dos conceitos-base do realismo clássico e do neo-realismo waltziano, primeiro, e das principais manifestações do liberalismo, com especial destaque para o liberalismo republicano, depois; de seguida, centrar-se-á no debate actual e na identificação neste de uma dupla dinâmica de convergência e de multiplicação das variantes das escolas de teoria das Relações Internacionais, que culminará no desenvolvimento dos princípios básicos do realismo estrutural, muito especialmente o da lógica Agente-estrutura, abordando-se ainda a concepção estatista de Krasner e o cruzamento do realismo estrutural com as concepções de sociedade internacional da *English School* e a teoria dos regimes efectuado por Buzan.

Os dois capítulos seguintes são os que mais obedecem, na sua organização, à lógica Agente-estrutura. O segundo debruça-se sobre as tradições de pensamento político americanas desde os *Founding Fathers* e na influência que estas têm na formulação da política externa ao longo da história, e ainda nos vários elementos e dinâmicas envolvidos no processo de tomada de decisão em política externa, partindo de uma definição de agentes para o caso americano e ainda do auxílio da abordagem institucionalista. Este é o capítulo dedicado à estrutura interna e aos agentes de política externa do sistema político americano. O terceiro capítulo aborda o sistema e a estrutura internacionais da Guerra Fria, as suas dinâmicas e elementos de estabilidade, assim como o efeito em termos estratégicos nas respostas americanas ao longo desta época, nomeadamente através dos conceitos de contenção e détente.

A segunda parte da dissertação é dedicada à análise da política externa da Administração Carter desenvolvida em duas grandes linhas: a política de direitos humanos e as relações dos EUA com China e URSS. O quarto capítulo abordará a primeira destas questões, centrando-se na integração da política de direitos humanos no âmbito de uma estratégia de reajustamento em política externa, nos valores e conceitos envolvidos e no seu desenvolvimento; já o quinto e último capítulo, começará por se concentrar nos vários entendimentos de détente no interior da Administração, no seu entendimento e desenvolvimento da política triangular, e nos vários interpretações e acontecimentos do declínio e queda da détente, procurando-se sempre identificar pontos de continuidade e mudança entre esta Administração e as anteriores, bem como ao longo da mesma.

Parte I: As teorias em contenda e o enquadramento da política externa norte-americana na lógica Agente-Estrutura no contexto da Guerra Fria

Capítulo I: Realismo *versus* Liberalismo: Enquadramento Teórico

As teorias são um constructo, um artifício que o Homem criou de forma a poder compreender melhor o mundo em que vive, a realidade em que se insere, e a complexidade das relações que a compõem. A forma como o fazem é introduzindo ordem, identificando ou inventando padrões de comportamento que permitam ao Homem compreender a realidade de que é parte. Como tal, são fundamentais para qualquer área de estudo que almeje o título de ciência, que com elas molda a realidade conforme a parte que dela pretende compreender. Mas são também imprescindíveis para todos aqueles que pretendam agir sobre a realidade, seja para alterá-la, seja para mantê-la de acordo com os seus interesses e/ou os da colectividade.

Nos domínios da Política não é diferente. Há muitos séculos que se tem pegado na realidade política, a sociedade de homens organizada politicamente, ordenando as suas relações sociais em função de *Poder* (através da coacção) e *Moral* (através dos valores)¹, buscando, a partir de concepções daquilo que ela é, alterá-la no sentido daquilo que ela deve ser ou que é possível que seja. Na elaboração dessas concepções a tensão entre os dois elementos ordenadores da vida organizada em sociedade, Poder e Moral, é uma constante, bem como aquela entre aqueles que concebem a *politeia* tal como ela é e aqueles que procuram formas de a transformar naquilo que ela deve ser.

Paralela a esta tensão, e muitas vezes até com ela quase fundida, está a tensão entre as duas esferas da Política, doméstica ou interna e internacional ou externa. Esta última resulta do problema a que Pierre Hassner (1994: p. 740), na senda de Kenneth N. Waltz², chama de *fenómeno da pluralidade dos estados*, isto é, do facto de existir uma multiplicidade de comunidades políticas localizadas e delimitadas em territórios

¹ Desde, pelo menos, Aristóteles e Platão que as concepções da sociedade política procuram conciliar estes dois elementos. No caso do Estagirita, a Política, ciência que visa a organização da *Polis*, mas também a conservação do Poder, é posta lado a lado com a Ética, ciência que tem por objecto a moral enquanto conhecimento da conduta do indivíduo. Mais tarde, Maquiavel havia de afastar a moral do estudo da Arte Política, buscando, com uma concepção de busca amoral pela conservação e expansão do poder, a aproximação à ciência, mas, sobretudo, à prática política eficaz. É na resposta dada a Maquiavel nos séculos seguintes que o debate actual tem a sua base (PRÉLOT, 1969: pp. 24, 25, e 31).

² in *Man, State and War* (cit. por HASSNER, 1994: p. 740).

determinados, não isolados, nem hermeticamente cerrados, contíguos entre si e, porque nunca ou quase nunca em situação de autarcia, condenados à interação. Para os filósofos, ao longo da história, transpor as concepções de vida boa da esfera doméstica para a internacional sempre se revestiu de grande dificuldade, o que levou a que a última fosse muitas vezes ignorada. Aqui mora uma possível resposta à pergunta colocada por Martin Wight quando este se questionava porque não haveria teoria das relações internacionais. E porque a ordem introduzida internamente não encontra equivalência externa, o espaço internacional é um espaço de risco, de insegurança, um espaço em que o contrato social não foi consagrado e em que o estado de natureza hobbesiano permanece. É neste espaço de insegurança que vivem os estados, as várias concepções de vida boa, que assim se vê ameaçada e sobreposta pela necessidade primária de sobrevivência. *A tensão entre concepções de política interna e internacional advém, assim, do grande dilema criado entre a manutenção da virtude doméstica e a defesa das ameaças externas.* Para Hassner (1994: pp. 740 e 741), este é um problema que sempre existiu, desde a república platônica à concepção estalinista de estado socialista. Os imperativos da sobrevivência impõem-se aos da vida boa, e à ameaça externa passa a somar-se a do domínio dos defensores internos do Estado. A grande questão é, então, colocada por Maquiavel: pode ser-se bom sozinho num mundo onde todos são maus? E, como descobre Rousseau, conceber o estado ideal torna-se numa tarefa mais árdua quando, por ser pequeno, este arrisca a sua existência, tornando-se vítima de uma guerra externa, e, por ser grande, põe em causa a razão da sua existência, a prossecução da vida boa da comunidade, quando esta é vítima de discórdia³.

O debate de ideias em torno das concepções de arena internacional e de como esta influencia a busca da harmonia na política interna é, então, dominado, entre os séculos XVII e XIX, entre Hobbes e Hegel, pela oposição existente entre o estado civil dentro dos estados e o estado de natureza que permanece entre estes. Nesse debate, três grandes linhas de pensamento destacam-se, a que Martin Wight chama de três tradições e Waltz chamará três imagens: a dos realistas, a dos racionalistas, e a dos revolucionaristas. A primeira foge a ideias do que a arena internacional deve ser, para se concentrar naquilo que considera que ela é, um domínio onde impera o conflito e a luta pelo poder; a segunda procura atenuar as consequências da guerra, limitando-a através

³ Maquiavel e Rousseau citados por Hassner (1994: p. 741).

do estabelecimento de regras e da cooperação entre estados, transformando a arena internacional numa sociedade internacional; e a terceira integra todos os desenvolvimentos da história humana e dos estados na mudança impulsionada por uma concepção teleológica que corresponde a filosofias da história, podendo também, portanto, chamar-se de historicista.

Hassner (1994: pp. 744-749) passa, então, a expor resumidamente cada uma delas, servindo-se, para tal, dos seus autores mais representativos. A primeira, a realista, integra autores como Tucídides, Maquiavel e Clausewitz, denominados pensadores da guerra. O grande denominador comum dos três é o seu ponto de partida, não a ordem (internacional), mas a acção. Tucídides mostra-se inclinado a preferir uma arena internacional em que reine a moderação, mas aquilo que vê na realidade é que esta está demasiado sujeita às paixões e ao acaso; Maquiavel de bom grado rejeita a tendência para a moderação. Ao contrário de realistas futuros, relega a prudência para segundo plano, preferindo o atrevimento, a astúcia, que fazem parte de uma concepção própria de virtude. Não se trata de abraçar a guerra e a violência pelo que são, mas de reconhecer as verdadeiras dinâmicas que estão por de trás mesmo de leis aparentemente pacíficas – a das lutas, individuais e colectivas, pelo poder, pela dominação e glória. Clausewitz, por sua vez, faz a transição da guerra para a política, submetendo aquela a esta – a guerra é a continuação da política por outros meios. Contudo, aquilo que se verifica é uma nova tensão entre política e guerra. A sua definição bastante limitada da esfera política, deixando de fora quaisquer concepções específicas de ordem internacional ou doméstica, faz com que se concentre, sobretudo, na vertente da competição (pacífica ou violenta) entre os estados, à semelhança dos realistas e neo-realistas da segunda metade do século XX, que põem em destaque a estrutura internacional do sistema de estados, cujas características principais são a anarquia e a tendência daí decorrente para a competição e conflito. Mas, além desta ambiguidade entre política e guerra, deixa também como legado à tradição europeia de razão de Estado, de *realpolitik*, ou mesmo à escola realista americana a prudência introduzida pela vertente política, racional, e que torna possível, mesmo num contexto darwiniano de luta pela sobrevivência, a moderação da luta pelo poder através de buscas de equilíbrio e reciprocidade.

Se a guerra, a acção, o movimento, o conflito estão no centro das concepções realistas pré-teóricas, a regulação e, portanto, a introdução de ordem, constitui o núcleo das elaborações racionalistas de sociedade internacional (HASSNER, 1994: p. 745). O

domínio é ainda o das relações interestatais – a sociedade internacional é uma sociedade de estados, assim definida pelo facto das suas unidades aceitarem um conjunto de regras e cooperarem no âmbito de instituições que, debruçando-se sobre as suas relações, têm como objectivo a limitação da guerra. As suas origens focam-se, sobretudo, nas causas da guerra para limitá-la, indo das concepções de “guerra justa” da doutrina cristã, com base na filosofia agostiniana, até à de Grócio. Contudo, esta tradição acaba por evoluir, com pensadores como Pufendorf, Wolff ou Vattel, no sentido da limitação da guerra admitindo a subjectividade das suas causas, por oposição à objectividade dos meios, deslocando o enfoque da justiça para o equilíbrio e a reciprocidade, da comunidade humana ou cristã para os estados soberanos, do *jus ad bellum* (direito *da* guerra) para o *jus in bello* (direito *na* guerra). Os racionalistas são, no entanto, criticados por Rousseau, Kant e Hegel por tentarem aplicar o Direito a um estado de coisas que se caracteriza pela sua ausência⁴. Se para Rousseau e Kant o seu erro é, essencialmente, confundirem o “ser” com o “dever ser”, para Hegel o problema está no facto destes defensores do Direito internacional permanecerem concentrados no “dever ser”.

Para Kant e Hegel (e Marx), a solução só pode ser encontrada onde também está o problema – na História. Com as suas filosofias da história procuram integrar as causas, as soluções, e, mais que isso, o próprio conceito de guerra que, pelo menos para Hegel, encontra um propósito no próprio percurso da História. Wight chama esta tradição de revolucionarista, o que, tendo em mente a filosofia da história hegeliana, se enche de pertinência. Contudo, a denominação historicista, que passamos a adoptar, parece enquadrar melhor o conjunto de ideias que Hassner, na senda daquele autor inglês, passa a resumir.

No século XVIII, antecedendo os teóricos da interdependência da segunda metade do século XX, Locke, Montesquieu e, podemos acrescentar, Adam Smith, bem como, num certo sentido, os utilitaristas, através da ideia de maximização da utilidade geral a partir de uma espécie de conjugação das várias utilidades particulares, defendiam uma mudança de enfoque da política para a economia e o comércio, que deveriam passar a presidir à primeira, tal era a sua susceptibilidade à apaziguação, tanto doméstica como internacional. Com os interesses a substituir as paixões, a economia a substituir a política, o espírito de comércio e de preservação da propriedade a substituir

⁴ Já para Hobbes o estado de natureza, um estado pré-civil hipotético, prévio à existência da lei positiva, ainda que não da lei natural, é considerado um estado de guerra.

a guerra, a violência como meio torna-se contra-natura, porque contrária aos interesses comerciais (e outros) de todos e de cada um. Contra esta perspectiva manifesta-se Rousseau, para quem é, precisamente, na propriedade, na sua aquisição, e na própria civilização que está a origem de todos os males e também da guerra, pelo egoísmo (“*amour propre*”) que daí advém, pela apetência ao conflito da competição pela aquisição, pelas desigualdades inevitáveis e, sobretudo, pela sua tomada de consciência, através da auto-comparação. Com a filosofia da história, Kant, Hegel e Marx, cada um à sua maneira, concordam que a *História* é feita de todos estes males. Contudo, estes são integrados num processo histórico que lhes atribui, como a tudo o que ocorre na história, um propósito final, um *telos*, que, ao mesmo tempo que os enquadra e justifica, acabará por resolvê-los. O percurso da História faz-se, então, imparável, alheio às vontades dos homens, mas seguindo uma lei própria, natural, a lei da História. O seu fim será um de Paz e Justiça (cuja definição varia para cada um destes autores). O percurso da História é, pois, para Kant, a evolução natural que se dá até serem alcançadas as condições da Paz Perpétua, sendo que essa evolução natural decorre, inconscientemente, dos próprios interesses dos povos e, inclusivamente, da guerra, concretizando-se, finalmente, pela verificação de três artigos definitivos essenciais à manutenção da Paz Perpétua⁵; para Hegel, esta evolução natural é uma evolução dialéctica (um idealismo dialéctico) do Espírito da História ou do Tempo (“*Zeitgeist*”) até ao *telos*, o Absoluto, manifestando-se o processo dialéctico, como não podia deixar de ser, na tensão, no confronto, mais bem reflectidos na sucessão de tese, antítese e síntese; já Marx converte o idealismo dialéctico hegeliano num materialismo dialéctico, que transfere a ideia subjacente à luta de universais e ao percurso do Espírito para a luta de classes, cujo *telos* será a sociedade sem classes e sem Estado.

De fase da educação moral do Homem, para Kant, ao papel unificador e heroicizador dos indivíduos, no sentido do fortalecimento do Estado, mas também dos blocos culturais, para Hegel, a guerra desempenha um papel crucial na filosofia da história e permanece um aspecto incontornável das relações entre os estados e das tentativas de lhes introduzir ordem. Há, no entanto, uma diferença entre estes três autores que importa ressaltar: se, para Hegel, o Espírito se desloca inelutavelmente para o Absoluto, e, para os marxistas, a sociedade sem classes é a consequência necessária

⁵ Mais adiante, voltaremos a concentrar-nos com especial atenção em Kant, de tal modo a sua filosofia é relevante mesmo no debate actual.

do facto histórico que é a luta de classes, para Kant, pelo contrário, a paz perpétua, apesar de natural, não é garantida. O processo de moralização que corresponde ao processo histórico é de tal modo complexo e de consequências cuja previsibilidade é limitada, que não se pode revestir de inevitabilidade. O próprio papel educativo da guerra é posto em causa se a paz não for reconhecida como moralmente necessária, algo que decorre da verificação das condições para a paz perpétua, que exigem uma dose de voluntarismo e, logo, de subjectividade, conciliando requisitos da esfera doméstica (primeiro artigo definitivo) com requisitos da esfera internacional (os outros dois artigos definitivos). De resto, o principal legado da filosofia da história kantiana será a identificação de condições para a paz e o reconhecimento da sua fragilidade.

Na primeira metade do século XX, o seguimento das dinâmicas das relações internacionais que dominam o século XIX e o desenvolvimento tecnológico tornam a guerra numa realidade tão brutal e de dimensões tão abrangentes, que a visão da escatologia torna-se no horizonte cada vez menos afastado do Homem. A capacidade destrutiva sem precedentes põe em causa a sobrevivência e liberdade dos estados e dos indivíduos. As ordens internas são postas em risco pela desordem internacional introduzida por outras ordens internas com ambições expansionistas desestabilizadoras. Para os vencedores da I Guerra Mundial a mudança torna-se urgente. Se em termos práticos imediatos tal se reflecte na habitual punição severa dos derrotados, a médio e longo prazo torna-se necessária a recriação de uma ordem internacional que previna futuros conflitos e preserve a liberdade da ordem interna pela transposição de alguns dos seus princípios para a esfera externa. A forma como tal acontece é a de elementos de governo internacional postos a funcionar numa organização de segurança colectiva. O seu objectivo, na tradição dos racionalistas que haviam concebido ideias de sociedade internacional, era reduzir a possibilidade de guerra, reduzindo a condição de anarquia que estava na sua origem, procurando fazer da gestão colectiva dos conflitos um elemento introdutor de ordem, por meio da regulação e institucionalização da arena internacional. A ideia subjacente é vista pelos seus defensores como universal, é wilsoniana, e visa a criação de uma ordem internacional que proporcione a segurança necessária ao desenvolvimento e propagação da democracia⁶, pela eliminação das velhas políticas de balança de poder. Aos representantes desta perspectiva e, de certo modo, herdeiros dos racionalistas, chamou-se de idealistas ou internacionalistas. Estes

⁶ Sob o lema do Presidente Woodrow Wilson, "*a world safe for democracy*".

são, por sua vez, os antepassados dos liberais contemporâneos. O enfoque desloca-se, então, do poder e da guerra para a paz. O conceito de paz leva-os a relegar para segundo plano os estados, assim preteridos por uma visão global do sistema internacional que passa a assentar directamente nos indivíduos, bem como a destacar a harmonia em detrimento do conflito, e a procurar a solução para este último na possibilidade de uma condição universal. Se as concepções de poder se focam nos meios, as de paz preferem depositar a sua atenção nas causas da guerra. Sobre ela, os idealistas têm uma perspectiva holística e um sentimento que lhe é adverso, vendo, portanto, a *anarquia internacional* como parte, e não como condição, do problema. Assim, os idealistas mais extremistas acreditam que, em última instância, a única forma de remover a guerra da cena internacional é pondo um fim à sua condição de anarquia, o que se concretiza pelo desenvolvimento do governo internacional, cuja manifestação máxima será o governo mundial. Os seus excessos, no entanto, levaram as suas teses a tornarem-se impraticáveis e, conseqüentemente, menos credíveis. Um dos seus grandes defeitos acaba por ser a ilusão de que a solução para o grande mal está próxima e é de fácil alcance uma vez identificada a grande causa, a anarquia, e outras que, na sua visão, lhe estão associadas, como a existência de armas, todos problemas resolvidos de forma simples pela introdução de elementos de governo internacional e pelo desarmamento geral. Relegando quase por completo o papel dos estados, um idealismo emotivo incorre no risco de dois extremos: o extremo do reducionismo, o indivíduo, e o extremo do holismo, o sistema internacional (BUZAN, 1984: pp. 110, 112, 119 e 120).

Reflexo do fracasso do idealismo do período entre guerras é o falhanço da Sociedade das Nações em cumprir com o seu principal objectivo, prevenir a ocorrência da II Guerra Mundial. A criação de uma organização de segurança colectiva não fora suficiente para reduzir significativamente a anarquia que permanecia como condição de um sistema internacional em que os estados, especialmente as grandes potências, eram ainda actores preponderantes, cujos interesses divergentes prevaleciam, manifestando-se numa incapacidade de decisão colectiva que os conciliasse. Apenas um conceito abstracto de justiça, suficientemente abrangente e aceite, poderia fazer frente aos interesses divergentes dos estados. Aquele que existia, convertido em segurança colectiva do *statu quo*, havia, no entanto, de perecer face à necessidade de acção concreta, tornada impossível pelo confronto dos interesses dos principais membros da organização (MORGENTHAU, 1993: pp. 316 e 317). O fim da II Guerra Mundial vê,

assim, o regresso à ribalta das concepções centradas no poder e na anarquia internacional.

O Realismo Clássico e o Neo-Realismo

O realismo do pós II Guerra Mundial surge em resposta tanto à realidade dessa guerra como à do período que a antecedeu, de que é manifesto o próprio título da obra do realista inglês E. H. Carr, *“The Twenty Years Crisis”*. Mas procura também responder à nova realidade do pós-guerra e aos argumentos dos idealistas dos anos 1920, voltando a deslocar a lupa do conceito de paz para o de poder, do de governo para o de anarquia, do de harmonia para o de conflito. E porque o novo cenário de equilíbrio de forças da Guerra Fria, da nova era nuclear, encontrava no realismo respostas fáceis de decalcar da realidade, as suas teses encontraram nessa época um sucesso esperado.

Contudo, não se pode falar de um único realismo. Muito embora haja um núcleo de princípios comuns às várias concepções realistas, estas são susceptíveis de múltiplas manifestações. A publicação, em 1979, da *“Teoria das Relações Internacionais”*, de Kenneth N. Waltz, oferece uma versão condensadora e sistematizadora dos vários princípios do realismo clássico, transformando-o numa teoria estruturalista do sistema político internacional, levando o realismo para lá de uma mera tradição ou de uma escola que congrega vocabulários diversos de uma mesma linguagem. Mas a própria teoria de Waltz passa, assim, a ser uma manifestação do realismo, muito embora contribua seriamente para a libertação de certos preconceitos, tornando possível a aproximação das Relações Internacionais à categoria de disciplina científica. O realismo do século XX é, então, compartimentado em duas grandes linhas: o realismo clássico, prévio a Waltz e onde pululam nomes como os de Morgenthau, Carr, Aron, Niebuhr, Kennan, Herz, Wight, ou Kissinger; e o neo-realismo, teoria, essencialmente, de Waltz, abraçada, posteriormente, por autores da nova geração realista como Krasner, Jervis, Gilpin, Walt, ou Grieco. Paralela a esta distinção, há ainda aquela entre realismo europeu ou continental e realismo americano ou anglo-saxónico. Esta, contudo, é mais uma distinção entre duas tradições de prática, e não de teoria, em relações internacionais, não tendo, portanto, lugar neste capítulo. Para já, e antes de passarmos a expor mais detalhadamente as principais perspectivas do realismo clássico e do neo-realismo, há a referir alguns dos princípios que são transversais às várias concepções realistas e que, em parte, são herdadas da tradição anteriormente sugerida por Martin Wight e rectificadas por Hassner.

Na base das várias concepções realistas está a delimitação, mais que a distinção, das esferas doméstica e internacional, mantendo o dilema hobbesiano de um estado civil (ou hierárquico, como lhe chamará Waltz) dentro do estado e de um estado de anarquia entre estados. Em ambas as esferas as dinâmicas de luta pelo poder parecem ser dominantes, bem como a sua resolução por via de mecanismos que visem o equilíbrio de poder (MORGENTHAU, 1993: pp. 185-188). Aquilo em que se distinguem é que na esfera doméstica essa luta pelo poder foi tornada pacífica por meio do desenvolvimento de um conjunto de instituições que se impõem às várias forças e interesses, sendo este facto em si mesmo o centro da definição das *unidades soberanas* – o Estado, resultado último do desenvolvimento do monopólio da violência física legítima, da definição clássica weberiana. O *Estado*, ou estado-nação, e o *Estadista*, passam, então, a constituir a base do pensamento realista clássico. Não havendo um reflexo verdadeiramente significativo das lutas pelo poder internas na decisão final em política externa, o estado é visto como um actor unitário, em que o estadista representa um agente racional que toma decisões em função dos factos políticos internacionais, conjugados ou racionalizados por uma noção de interesse nacional.

É esta a resolução avançada pelos realistas clássicos para a tensão entre Moral e Poder na arena internacional. Os dois são apenas conciliáveis na esfera doméstica. A esfera internacional, caracterizada pela ausência de um equivalente ao estado que se imponha sobre as unidades que a povoam, ou seja, caracterizada pelo seu carácter anárquico, é um domínio do Poder não domesticado pela Moral, cujas concepções permanecem, deste modo, cingidas ao funcionamento do estado no seu interior. Há mesmo quem considere que, tomando como exemplo as concepções morais liberais, a influência dos princípios liberais e das instituições liberais domésticas é negada e denegrida pelos realistas. Para estes, as relações internacionais são governadas por percepções de segurança nacional e de balança/ equilíbrio de poderes; os princípios e instituições liberais, quando interferem, confundem e desestabilizam políticas de equilíbrio de poder (DOYLE, 1983: p. 206).

Os realistas não suprimem o papel da Moral na acção internacional dos estados. Contudo, tal como Maquiavel, colocam-na em tensão com a prática política eficaz, sendo que, na esfera internacional, é numa tal eficácia que assenta a própria sobrevivência do estado e da comunidade que lhe é subjacente. O estado, ao contrário do indivíduo, não pode aderir cegamente a uma formulação abstracta universal de Moral. Esta não é negada, mas deve ser filtrada pelas *circunstâncias concretas do tempo*

e do espaço. O indivíduo normal pode morrer em nome de uma concepção moral universal ou do que lhe dita a consciência. O estadista, porém, é responsável pela sobrevivência nacional. Será, pois, virtuoso na medida em que for prudente. A *prudência*, a ponderação das consequências de acções políticas alternativas, é a *virtude política suprema* para os realistas clássicos (MORGENTHAU, 1993: p. 12). É, de resto, também de acordo com o princípio da prudência que os realistas defendem uma conciliação o mais aperfeiçoada possível dos compromentimentos com as capacidades de cada estado. Este é o reflexo de uma vidência conservadora que, ao mesmo tempo, põe em causa as acusações de agressividade de que muitas vezes os realistas são alvo (KRASNER, 1992: pp. 42-45).

E se o estadista, dotado de poderes e responsabilidades especiais, deve ser imune o mais possível a visões da Moral que colocam o indivíduo perante o universo, mais deve sê-lo à particularmente perigosa tentação de confundir Moral universal com concepções particulares de moral, diferentes de estado para estado. Se a Moral, a universal e ainda menos as particulares, não é um bom molde para se compreender o comportamento dos estados na arena internacional, há que arranjar uma outra forma, igualmente universal, de racionalizá-lo. O conceito de *interesse em termos de poder* surge, então, como solução. Tal como a Moral, é um conceito universal; contudo, ao contrário daquela, não é fixo de uma vez por todas, e introduz objectividade à observação do comportamento dos estados no seu todo, permitindo que este seja mais bem compreendido, assim como de forma mais justa. De resto, a ideia de interesse é da essência da política, pelo que a sua compreensão contribui para o desenvolvimento de um campo de estudo autónomo. É uma ideia universal, não afectada pelas circunstâncias do tempo e do espaço. E, ainda assim, manifesta-se sob várias formas e tipos em função do contexto cultural e político em que é formulada a política externa de um determinado período histórico. O mesmo se passa com o conceito de poder. Também ele é alvo de uma definição universal, como qualquer coisa que estabelece e mantém o controlo do homem sobre o homem, e ao mesmo tempo susceptível das mais variadas manifestações, em função das relações sociais a que se aplique e dos contextos (interno ou externo) em que se desenvolva (MORGENTHAU, 1993: pp. 10, 11 e 13)⁷. O

⁷ Isso mesmo diz Morgenthau (1993: p. 11): «Power covers the domination of man by man, both when it is disciplined by moral ends and controlled by constitutional safeguards, as in Western democracies, and when it is that untamed and barbaric force which finds its laws in nothing but its own strength and its sole justification in its aggrandizement.»

conceito de interesse em termos de poder é, em suma, um conceito simultaneamente histórico, isto é, que deve ser lido sob a lente da contingência histórica, e universal, mantendo-se como único elemento perene, no espaço e no tempo, da vida internacional. É também um conceito, essencialmente, estabilizador, que serve de referência ao comportamento dos estados na arena internacional anárquica, permitindo uma melhor compreensão das suas dinâmicas. E é, para os realistas clássicos, um conceito essencialmente infalível, não obstante a possibilidade de limitação da sua segunda vertente, o poder.

Precisamente, na concepção da limitação do poder encontramos outra marca distintiva do realismo clássico, e, depois, também do neo-realismo, que consiste numa dinâmica natural ou deliberada dos estados no sentido do equilíbrio dos seus poderes, tendo em vista a redução da possibilidade constante de conflito e o aumento da sua segurança – as políticas de equilíbrio/ balança de poder. Quando aqui se fala em dinâmica deliberada, de forma nenhuma se pretende considerar a institucionalização da balança de poder, ainda que haja vários exemplos históricos da mesma⁸. De facto, raramente, para os realistas, esta resulta da cooperação entre os estados. A maior parte das vezes, é resultado de uma resposta natural à eventual superioridade de alguma unidade num sistema cuja condição é anárquica, de forma a impedir que esta superioridade se venha a converter numa hegemonia perigosa. As políticas de equilíbrio de poder são, pois, quase sempre políticas de *statu quo*. Embora, em teoria, haja outras formas de limitação do poder, na prática, apenas esta é aplicável e mesmo necessária. Morgenthau (1993: parte 4), o principal nome do realismo clássico americano (apesar da sua origem alemã), nega mesmo que se possa escolher entre uma política de equilíbrio de poder e qualquer outra forma de limitação do poder, considerando falaciosa a ideia de que apenas alguém com más intenções a teria como opção. Para este autor, as políticas de balança de poder são não só inevitáveis, como um factor de estabilização da sociedade de estados soberanos, e a instabilidade que muitas vezes a caracteriza deve-se, não ao equilíbrio de poder enquanto princípio, mas a condições específicas sob as quais o princípio opera. De resto, tal como o conceito de interesse em termos de poder, também o de equilíbrio/ balança de poder é um conceito universal, com aplicação, inclusivamente, na esfera doméstica da política, em que se encontra

⁸ A Europa pós-Vestefália e o Grande Concerto de Viena são apenas dois dos exemplos mais representativos.

institucionalizada (os mecanismos de “*checks and balances*” dos estados democráticos são apenas um exemplo de institucionalização interna do equilíbrio de poderes) (MORGENTHAU, 1993: pp. 183-185). Porém, balança de poder interna e externa não devem ser confundidas, sendo que a balança externa, lado a lado com o conceito de interesse em termos de poder e o princípio da anarquia internacional, se sobrepõe à interna no que diz respeito à definição da política externa⁹ (JERVIS, 1992: p. 718).

O conceito de interesse em termos de poder, enquanto móbil da acção, como vimos, é o elemento racionalizador dos factos políticos internacionais e introdutor de autonomia na esfera política do estudo das relações internacionais (MORGENTHAU, 1993: p. 5). Desta forma, substitui a Moral universal como fundamento da compreensão do sistema internacional derivado da *natureza humana* e da *história*. Mas, constitui-se ainda como resposta àquilo que, à luz do realismo clássico, são duas falácias: os motivos/ intenções e a ideologia dos estados. Se os primeiros não dão garantias de que os resultados finais sejam tão rectos como os motivos que estão na sua base, a ideologia é apresentada como um mero instrumento de política interna. Uma vez alcançados os objectivos internos, o estadista passará a distinguir entre convicções e desejos pessoais e o que é o interesse nacional, que a prudência lhe manda procurar. Contudo, isto mesmo é um ideal realista de como as decisões deviam ser tomadas em política externa. Na realidade, há riscos em que um processo racional de tomada de decisão incorre, nos quais se incluem a personalidade e as convicções pessoais do decisor; todos estes riscos são agravados ainda se a decisão estiver sujeita ao controlo democrático, no qual se juntam àqueles os riscos decorrentes das emoções populares irracionais. O realismo clássico afirma a importância de se submeterem os elementos irracionais aos racionais da *experiência* em política externa. Como tal, os sistemas democráticos de governo, não sendo de forma alguma rejeitados, implicam um novo risco para uma política externa prudente e eficaz (MORGENTHAU, 1993: pp. 6 e 7). A mesma preocupação permanece nos realistas que se seguem, tendo como uma das principais preocupações um denominado *intervencionismo liberal* (WALTZ, 2000: p. 11).

O realismo clássico valoriza muito a *história*, enquanto grande campo de reflexão e objecto de estudo. Mas, antes de esta ser a história dos estados e de como estes se relacionam na esfera internacional, é a história da *natureza humana*, que

⁹ Nas palavras de Jervis (1992: p. 718), «The operation of the balance thus shows the ability of the anarchical international system to override variations in statesmen’s personalities, transnational technologies and climates of opinion, and the domestic characteristics of states.»

permanece a principal base da constituição dos estados e do seu comportamento, num ambiente, o internacional, em que o estado de natureza o parece evidenciar. Morgenthau (1993: pp. 4, 5, 10, 11), partilhando da antiga necessidade grega de separar *opinião* de *verdade*, encontra na natureza humana a raiz das leis objectivas que regem a sociedade, nas suas várias perspectivas¹⁰. É também a natureza humana que fornece a racionalização do facto histórico, elemento fundamental para uma escola que assenta o seu saber, tanto em termos de teorização como do próprio processo de tomada de decisões, na *experiência*, na perspectiva do estadista e das relações inter-estatais, mais uma vez através do conceito de interesse em termos de poder, que, assim, se introduz como elemento racional sobre o facto ou acto político. De resto, no próprio conceito encontramos essa conciliação, em que o *interesse* ordena o *poder*, essencial a uma concepção assente, simultaneamente, nos *factos* e na *razão* que permite a sua compreensão¹¹. Sem a razão, a verdade seria informe e impossível de ser compreendida; sem os factos, a razão só seria capaz de se expressar por meio da opinião, numa opinião desprovida de conteúdo, meramente especulativa, a *doxa* que já Platão temia. A verdade resulta, pois, da conciliação entre os factos e a razão que lhes dá sentido.

Precisamente, o lugar da *história* na *teoria* é um dos principais pontos de discórdia ou descontinuidade entre realistas clássicos e neo-realistas. Se para os realistas clássicos a história é um elemento essencial, sem o qual a teoria não pode ser concebida, para os neo-realistas afigura-se necessário o afastamento da contingência histórica, através da abstracção fornecida por uma teoria sistémica ou estruturalista, cujo objectivo é a abrangência e a intemporalidade como elementos fundamentais de uma teoria que pretende explicar a realidade do comportamento dos estados a partir do sistema, cujo elemento central é a estrutura internacional. O princípio da *anarquia* substitui, assim, o de interesse em termos de poder, e o conceito de *estrutura internacional* o de contingência histórica. A substituição de uns conceitos pelos outros não significa a exclusão dos primeiros, mas antes a sua sujeição à lógica destes últimos, que passa a ser uma lógica sistémica ou estrutural (já que o nível da estrutura é considerado o nível sistémico), em que a anarquia, como grande princípio organizativo que define e distingue a estrutura internacional do sistema, passa a ser o principal elemento

¹⁰ Para este autor (1993:p. 4), «Political realism believes that politics, like society in general, is governed by objective laws that have their roots in human nature.»

¹¹ «For realism, theory consists in ascertaining facts and giving them meaning through reason.» (MORGENTHAU, 1993: p.4).

racionalizador e reprodutor, de um ponto de vista, sobretudo, teórico, do comportamento dos estados na arena internacional. Ao principal princípio organizativo juntam-se outros dois: o de não diferenciação funcional das principais unidades do sistema internacional, que justifica os estados como principais actores internacionais, e o carácter não hierárquico do sistema; e o da distribuição de poder, o princípio organizativo que fornece ao sistema a possibilidade de variação interna, isto é, que não ponha em causa a sua existência enquanto sistema anárquico, e que integra o velho conceito de limitação do poder, o de equilíbrio/ balança de poder, como uma das suas manifestações (a mais frequente) (WALTZ, 2002: pp. 125 e 126).

O poder deixa de ser um fim em si mesmo, tornando-se num meio de grande importância para atingir o *derradeiro interesse*, a *segurança* e *sobrevivência* do estado. A história não passa a ser ignorada, pelo contrário, a sua realidade passa a ser vista como mais estável e estruturada; mas o novo realismo deixa de ter limites temporais, deixa de se concentrar apenas na reflexão sobre o passado para se virar para o futuro, ganhando valor as chamadas *prescrições realistas*. Curiosamente, têm sido os vários presentes a oferecer-lhe as maiores dificuldades de análise. Talvez tal se deva, em parte, ao facto de se deslocar de uma perspectiva analítica, correspondente a uma abordagem reducionista (nas quais se incluem as abordagens assentes na explicação da estrutura doméstica dos estados), como lhe chama Waltz (2002: capítulos 2 e 4), para passar para a perspectiva sistémica, a da estrutura política internacional. Logo aqui, no conceito de estrutura, se verifica um dos pontos de ruptura com os realistas clássicos, para os quais a estrutura correspondia à parafernália de instituições internacionais que pretendiam limitar ou alterar a natureza do sistema internacional¹² (MORGENTHAU, 1993: p. 8). O vocabulário dos neo-realistas é diferente, a sua linguagem é outra. É a linguagem da estrutura internacional, das teorias estruturalistas trazidas de outras ciências (naturais e sociais) para a ciência política na sua perspectiva internacional.

A lógica subjacente à linguagem neo-realista assenta no princípio da anarquia e num outro que lhe adjaz, o princípio de *auto-ajuda*. O que temos é, assim, um *sistema internacional anárquico*, isto é, em que a *estrutura*, em função do seu *princípio ordenador*, é anárquica. O que torna possível a consideração dos termos estrutura (ou

¹² Morgenthau (1993: p. 8) diz mesmo: «On the international plane it is no exaggeration to say that the very structure of international relations – as reflected in political institutions, diplomatic procedures, and legal arrangements – has tended to become at variance with, and in large measure irrelevant to, the reality of international politics».

até sistema) e anarquia associados logicamente é o princípio de *auto-ajuda*, que decorre do carácter anárquico da estrutura, e que rege as relações (de *poder*) entre as unidades e conduz ora a *cooperação*, ora a *competição* (estado latente face à regência do princípio de auto-ajuda). O princípio de auto-ajuda auxilia na compreensão das relações/interacções das unidades num sistema anárquico e induz-nos para a questão da *busca de poder* ou de *equilíbrio de poder* como forma de se concretizar, ou seja, para que uma unidade se possa auto-ajudar carece de poder, isto é, de uma ou várias capacidades determinadas. De forma geral, os motivos conducentes ou até definidores do princípio de auto-ajuda são os *interesses* das unidades (móbil herdado do realismo clássico), embora se considere aqui um particular e derradeiro móbil, a sua própria *sobrevivência*, a continuação da existência, em suma, a *segurança*. Podemos, pois, esperar de todas as unidades um *comportamento similar* (verifica-se uma *tendência para a similitude*, que está também na base da não diferenciação funcional das unidades), pois todas agem de forma racional (são *actores racionais*), no sentido em que buscam auto-ajudar-se tendo como fim a sua sobrevivência. Como todas e cada uma delas busca a auto-ajuda num ambiente anárquico, o que significa que não podem depositar a totalidade da sua confiança num agente central superior hierarquicamente (inexistente, e cuja inexistência define o carácter anárquico do sistema), nem nas outras unidades, que também se encontram na mesma situação (de auto-ajuda e desconfiança), o poder que cada uma delas tem relativamente às outras (*poder relativo*) torna-se na única referência de orientação da acção neste ambiente. Assim, a unidade que tiver mais poder (ou seja, que tiver uma maior soma de poder em relação a todas as outras) terá uma capacidade acrescida para se auto-ajudar e garantir a sua sobrevivência, o que poderá significar a sua *expansão* (uma política expansionista corresponde, para Morgenthau, a uma política imperialista). Esta, contudo, porá em causa a integridade de outras unidades que, perante uma tal *ameaça*, responderão às ambições daquela, despoletando, em última instância, o *conflito*. Como as suas capacidades são inferiores às da primeira unidade, as unidades ameaçadas, sempre obedecendo ao princípio de auto-ajuda, deverão procurar aliar-se (lógica das alianças), de forma a contrapor a superioridade daquela, trazendo-a de volta a um equilíbrio com as outras unidades (pelo menos, com as principais unidades do sistema, nos casos em que haja muitas). Daqui podemos concluir o *equilíbrio/ balança de poderes* como sendo do interesse e segurança de todas e de cada uma das unidades. A *distribuição de poderes* é, assim, o princípio que define a estrutura (não como tal, mas de forma a classificá-la), ao mesmo tempo que é o pêndulo que

justifica a variação (*mudança*) do comportamento das unidades (WALTZ, 2002: capítulo 5).

De resto, coloca-se ainda a possibilidade da unidade preponderante (não necessariamente hegemónica), tendo consciência de tudo isto, evitar a sua expansão e / ou a *percepção* da parte das outras unidades de que o pretende fazer, buscando, pelo contrário, alianças com outras unidades que façam perdurar o *statu quo* ou, muito simplesmente, a acomodação (por exemplo, coexistência pacífica da Guerra Fria) com as principais unidades do sistema. Há, no entanto, um conjunto de dificuldades que se colocam à permanência desta situação, como a conciliação de interesses ou a desconfiança decorrente da obediência racional ao princípio da auto-ajuda.

Podemos daqui retirar um conjunto de conclusões: a anarquia, isto é, a ausência de um agente que se imponha aos outros, subordinando-os, obedecendo a um princípio ordenador hierárquico, é o princípio ordenador do sistema político internacional. Os princípios pelos quais se rege são o de auto-ajuda, que busca o interesse/ sobrevivência em termos de poder, a capacidade que permite, precisamente, a auto-ajuda e o alcance dos interesses. Se a anarquia define o sistema/ estrutura como princípio da sua ordenação, a distribuição de poder, tendo a similaridade funcional das unidades por garantida, permite classificá-la (quanto ao número das suas principais unidades, sempre em termos posicionais, isto é, relativos).

O Liberalismo Republicano ou da Paz Democrática

O liberalismo actual é, de alguma forma, um herdeiro do idealismo do período entre guerras e dos racionalistas dos séculos anteriores. A ideia geral de um liberalismo aplicado ao campo da teoria das relações internacionais corresponde, basicamente, à transposição dos valores liberais inicialmente pensados para a esfera doméstica da política para a sua esfera internacional, de forma a contrapor a ideia realista de que esta se constitui como uma realidade completamente diferente e separada, em que tais valores não encontram aplicação possível, sem que venham pôr em risco uma ordem estabelecida, já de si fragilizada pela latência da possibilidade de conflito. Contudo, ao contrário dos idealistas dos anos 1920, os novos liberais não negam pressupostos realistas como o da anarquia que domina a estrutura internacional ou o da prevalência dos estados como principais actores internacionais.

Tal como acontece com o realismo, também em relação ao liberalismo não se pode dizer que este se manifeste sob uma única forma. Na verdade, não só esta escola é

multifacetada, como mesmo na qualificação de cada uma das suas faces se está longe de alcançar um consenso absoluto. É, portanto, mais correcto olharmos para o liberalismo como uma família de valores e princípios transversais a um conjunto de mundivisões semelhantes, com uma mesma base, que é, precisamente, constituída por esses valores e pelas instituições que os espelham¹³.

Assim, para Stephen Walt (1998: p. 31), o liberalismo das últimas décadas manifesta-se em três grandes linhas. Uma primeira é aquela que defende que a interdependência económica desencoraja os estados de usarem a força uns contra os outros, porque a guerra constitui-se como uma ameaça à prosperidade de cada um. Os seus antepassados serão Locke e Montesquieu, e entre os seus representantes actuais estarão, sem dúvida, os contributos de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr. A segunda linha liberal, normalmente associada a Woodrow Wilson, vê na propagação da democracia a chave para a paz mundial, baseada no princípio segundo o qual os estados democráticos serão inerentemente mais pacíficos que os estados autoritários. Esta linha herdeira da vertente wilsoniana do idealismo do período entre guerras e, como veremos, com Doyle (e, de outra forma, com Fukuyama), adopta a paz perpétua republicana de Kant a um novo conceito de paz democrática. A terceira, por sua vez, defende que as instituições internacionais são um factor que contribui para que os estados adoptem um comportamento menos egoísta, sobretudo, pelo encorajamento da troca de ganhos imediatos por ganhos maiores e de mais longo prazo, resultantes da cooperação. Esta escola é a sequência mais natural dos pensamentos racionalistas e, em parte, dos idealistas. Keohane, entre outros, é, mais uma vez, um nome em destaque.

Walt (1998: p. 32) considera ainda uma linha complementar às três grandes escolas de pensamento em relações internacionais que, embora mais associada à escola liberal, não procura oferecer uma explicação abrangente da realidade internacional, mas apenas identificar factores domésticos que possam levar os estados a comportar-se de formas não previstas por realistas ou liberais. Entre os contributos deste género encontram-se os de autores como Graham Allison, John Steinbruner, Jervis, ou Irving Janis.

¹³ Com isto parece concordar Doyle (1986: pp. 1152) quando diz: «There is no canonical description of liberalism. What we tend to call *liberal* resembles a family portrait of principles and institutions, recognizable by certain characteristics – for example, individual freedom, political participation, private property, and equality of opportunity – that most liberal states share, although none has perfected them all.»

David Baldwin (1993: p. 4) opta por uma outra qualificação ou denominação. À primeira linha de Walt, de teorias que ligam comércio livre e paz, chama de *liberalismo comercial*. A segunda, que liga democracia e paz, apelida de *liberalismo republicano*. Além destas, refere ainda uma outra, chamada de *liberalismo sociológico*, a que correspondem perspectivas que ligam interações transnacionais e integração internacional, numa referência possível às correntes funcionalista e neo-funcionalista, em que despontam, respectivamente, nomes como os de Mitrany e Haas. Mas aquela a que dá mais atenção é mesmo a que é tida por um amplo conjunto de autores pelo nome de *neoliberalismo institucionalista*, que considera uma forma desenvolvida de liberalismo, mais próxima do neo-realismo, uma vez que concorda com os seus princípios fundamentais, mas vê nas instituições internacionais e na possibilidade de cooperação entre os estados por aquelas aberta uma forma de limitar os constrangimentos desses princípios. Esta perspectiva corresponde à terceira linha avançada por Walt.

Michael W. Doyle (1986: pp. 1151-1169) expõe o seu próprio grupo de perspectivas liberais a partir das quais desenvolverá a sua. A uma primeira, chama de *pacifismo liberal*, uma perspectiva schumpeteriana que considera os efeitos do capitalismo e da democracia em conjunto, por contraponto com o imperialismo, que é visto como grande causa das guerras modernas, como resultado de um capitalismo monopolista e proteccionista, desprovido dos benefícios democráticos. Junta elementos de um liberalismo republicano, considerando que nenhuma democracia toleraria uma política imperialista que fosse vontade de uma minoria, e de um liberalismo comercial, considerando que, para além do efeito moderador da democracia, a própria prevalência do comércio livre faz com que nenhuma classe beneficie de uma expansão pela força. A democracia capitalista, ou o conjunto das democracias capitalistas ocidentais, são, assim, a fundação para a paz internacional (DOYLE, 1986: pp. 1152 e 1153).

O *imperialismo liberal*, curiosamente, não defende a propagação da democracia por aquilo que é, como defenderia um wilsoniano. Concebida por Maquiavel, esta teoria do estado republicano ou liberal vê nesta forma de organização política (que não comporta o seu desenvolvimento democrático), precisamente, aquela que tem uma apetência maior à expansão e à garantia eficaz da sobrevivência do estado. A república é mais forte, pois tem o apoio do povo em armas. E a expansão imperialista torna-se numa necessidade subjacente à sobrevivência política, tanto externa como doméstica, procurando, pela expansão, fazer face às ameaças de outros estados ao mesmo tempo

que garante a pacificação interna, impedindo a sedição e respondendo à vontade popular resultante da pressão demográfica (DOYLE, 1986: pp. 1154 e 1155).

Finalmente, o *internacionalismo liberal* de base kantiana será o principal fundamento da perspectiva abraçada por Doyle, apoiando-se no carácter republicano e democrático dos estados para defender, ao mesmo tempo, a existência de uma paz separada entre estes, e uma apetência dos mesmos a entrar em conflito com os estados autoritários. A paz democrática é, pois, uma condição em que o carácter anárquico do sistema internacional é atenuado, desenvolvida a partir dos artigos definitivos definidos por Kant para servirem como condições à paz perpétua. Pelo contrário, com os estados autoritários (entre si, e entre estes e os estados democráticos), a anarquia permanece e é realçada, e o intervencionismo liberal, com a sua frequente imprudência, converte-se num potencial de risco de desestabilização do sistema internacional.

Este liberalismo, a que Baldwin faz corresponder a denominação *liberalismo republicano*, que passamos a adoptar, é o que vamos agora tentar compreender com mais atenção. A sua base será a consideração de uma característica fundamental doméstica, o carácter liberal dos estados, como fundamento do comportamento daqueles que partilham dessa característica na arena internacional.

É Michael W. Doyle (1983: p. 205) quem, procurando dar uma resposta à questão com que abre o seu artigo “*Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*” - «*What difference do liberal principles and institutions make to the conduct of the foreign affairs of liberal states?*» - melhor expõe os grandes fundamentos do moderno liberalismo republicano. Doyle analisa as relações entre estados liberais entre si, e entre estes e estados não liberais, procurando uma justificação para aquilo que considera um facto, de que, de resto, procura dar provas empíricas ao longo do artigo: os estados liberais não entram em confronto bélico uns com os outros, mas combatem em guerras, sejam elas defensivas ou ofensivas, com estados não liberais.

Para Doyle, a concepção dos realistas não é satisfatória, na medida em que não oferece uma justificação válida para o facto dos estados liberais não entrarem em confronto entre si. Antes de continuar a sua procura por uma resposta que o satisfaça, começa por definir o *liberalismo* como uma *ideologia* e um *conjunto de instituições* distintos que formaram as percepções e capacidades em relações internacionais de sociedades políticas que vão das sociedades de Estado social (“*social welfare*”) ou social-democratas às sociedades com um Estado que prima pelo *laissez faire*. Inerente a essa ideologia é o postulado da teoria liberal internacional, segundo o qual os estados

têm o direito a ser livres de intervenção externa. O núcleo justificativo deste postulado são os direitos e liberdades dos cidadãos, moralmente autónomos, assentes nos quais os estados que, democraticamente, os representam têm o direito a exercer independência política. Com base no respeito mútuo por estes direitos, os indivíduos são livres de estabelecer laços internacionais privados sem a interferência dos estados.

Contudo, segundo Doyle, nem todas as teorias liberais apresentam alternativas suficientemente adequadas. Algumas defendem que os Estados democráticos são inerentemente pacíficos apenas porque, nesses Estados, são os cidadãos que, em última instância, detêm o poder e suportam os custos das guerras. Outras há que dizem que o capitalismo *laissez faire* se caracteriza por ser inerentemente racional e, uma vez que as guerras são algo de irracional, os capitalismo liberais seriam, conseqüentemente, pacifistas. Mas nenhuma destas teorias nos diz porque é que os Estados liberais são tão agressivos e predispostos para a guerra como quaisquer outros nas suas relações com estados não liberais. De acordo com Doyle, a resposta é-nos dada por Kant, na *Paz Perpétua*.

Além dos seus “artigos definitivos” para a paz, que presidiriam à constituição de uma união pacífica liberal, podemos encontrar a fonte da paz, precisamente, na estrutura dos governos republicanos. A representação republicana e a separação de poderes são produzidos por serem meios através dos quais o Estado é bem organizado de forma a preparar-se para enfrentar ameaças externas e para conter as ambições de indivíduos egoístas e agressivos. Além disso, não deve ser de descurar a rotatividade na ocupação de cargos governamentais em democracias liberais, que faz com que animosidades pessoais de chefes de governo não durem o suficiente para se tornarem em sérios focos de tensão. Doyle admite que estas restrições impostas a partir da esfera doméstica não são, só por si, suficientes para acabar com a guerra, mas constata também que as guerras liberais são travadas apenas por motivos populares e liberais. E, ao nível internacional, a liberdade de expressão e a comunicação efectiva de concepções da vida política de povos estrangeiros faz com que se torne possível estabelecer e preservar o entendimento sobre o qual se sustenta a garantia do respeito mútuo, que leva a que repúblicas justas internamente, assentes no consentimento, signifiquem repúblicas estrangeiras também consensuais, justas e, deste modo, merecedoras de acomodação por parte das restantes. Doyle conclui, finalmente, aceitando que os estados liberais não escaparam ao dilema da segurança preconizado pelos realistas, mas admitindo também que a anarquia internacional é limitada nas relações entre estados com um carácter liberal idêntico e

que existe uma paz separada entre os estados liberais. Aponta ainda como dificuldade a manutenção de um regime democrático liberal em circunstâncias internas adversas (como uma crise económica), que pode, no entanto, ser compensada pela ajuda externa de outras repúblicas (dando, entre outros, o exemplo da NATO e do Plano Marshall).

Francis Fukuyama (1991: pp. 662 e 663), o profeta do fim da história democrático, subscreve o facto empírico verificado por Doyle de que as democracias não se guerreiam entre si. Mas vai ainda mais longe, manifestando-se contra o argumento realista do pós-Guerra Fria segundo o qual o fenómeno das democratizações se dá, essencialmente, devido a dinâmicas do ambiente internacional. Para Fukuyama, tal é resultado de uma visão dos estados como unidades opacas sem política interna. A concentração na política interna leva-o, então, a inverter totalmente a perspectiva. Elementos como a percepção das ameaças ou conceitos de interesse nacional são, não condições objectivas estabelecidas pelo *sistema internacional*, mas antes ditadas pela *ideologia*. A ideologia é, pois, a responsável por mudanças nestes aspectos da política externa dos estados, assim como da possibilidade maior ou menor de guerra ou paz. Face a este princípio, a distribuição de poder no sistema internacional torna-se em algo secundário.

No entanto, a razão pela qual se verifica a paz democrática não é uma qualquer espécie de consenso ideológico entre os estados democráticos. É antes a mudança produzida pelo advento da democracia liberal no conceito de *legitimidade*. Antes de este se verificar, e quando dominavam a cena internacional as monarquias autoritárias, os estados seguiam a lógica hegeliana da relação entre mestre e vassalo, procurando fazer afirmar na arena internacional o *reconhecimento* da sua superioridade entre os seus congéneres, através do imperialismo. Esta lógica levava os estados a entrarem num processo que só poderia encontrar o seu fim assim que um deles atingisse a dominação mundial. Com o desenvolvimento das democracias, o desejo de reconhecimento passa a ser satisfeito na esfera doméstica. É, assim, a democracia, ela própria, a principal responsável pela transferência das causas do comportamento dos estados em política externa para a estrutura interna do sistema político internacional. A *legitimidade* passa a ocupar uma posição central. Os estados continuam a poder fazer guerra com aqueles que considerem ilegítimos, mas passam a ter muito mais dificuldades em justificar a ida para a guerra contra estados cuja legitimidade respeitam. Os vários conceitos de legitimidade passam, então, a presidir à política externa dos estados, prevalecendo sobre os constrangimentos da estrutura internacional. Em consequência disto, Fukuyama

chama a atenção para a necessidade, ignorada pelos neo-realistas, que acusa de fatalismo sistémico, de se valorizar a *História* enquanto evolução no tempo dos conceitos de legitimidade, e do seu efeito no comportamento dos estados.

Liberalismo e Realismo: do confronto à convergência

Tal como acontece com as escolas liberal e realista vistas isoladamente, também o debate contemporâneo entre as duas pode ser olhado de várias formas, em função dos vários realismos e liberalismos em confronto. É de notar, no entanto, que o principal alvo, seja de discordâncias, seja de convergências, tem sido o neo-realismo waltziano, com centro na obra condensadora da sua teoria, a “Teoria das Relações Internacionais”. Da ignorância da estrutura interna dos estados por parte dos realistas, levantada por Fukuyama, à sua incapacidade de explicar a paz verificada entre estados liberais, destacada por Doyle, têm sido de cariz vário as críticas feitas pelos liberais ao neo-realismo, dependendo também de qual é o liberalismo que faz a crítica.

A década que sucedeu o fim da Guerra Fria, ficando marcada por um grande número de mudanças profundas, assistiu a um reacender do debate entre liberais e realistas, mas também à multiplicação das formas ou manifestações e interpretações de uma e de outra escola.

Entre os liberais, a derrota do comunismo e a propagação de processos de democratização levou a que as teses da paz democrática fossem reafirmadas e realçadas, de que é manifesta a declaração de Fukuyama de que a humanidade, com a democracia, havia atingido o *fim da história*. Contudo, também têm surgido argumentos que colocam dificuldades a esta perspectiva, como o aumento da possibilidade de guerra em situações em que haja processos de democratização em curso, ou questões como a da definição de democracia, e do seu pequeno número antes de 1945 e do armamento nuclear após esse ano para oferecer outras explicações para a tão pequena incidência de conflito entre estados democráticos (WALT, 1998: pp. 34 e 35. Para argumentos contra o tido como facto da paz democrática, v. LAYNE, 1994; SPIRO, 1994; DESCH, 2002. Para um estudo que confirma a tendência, desde a antiguidade, para uma paz entre democracias, v. RUSSETT e ANTHOLIS, 1992).

Já os neoliberais institucionalistas têm vindo também a adaptar as suas teorias, vendo o papel das instituições como mais modesto e aproximando-se das perspectivas neo-realistas. Assim, embora considerem que as instituições internacionais facilitam a cooperação entre os estados, submetem-nas à lógica do seu interesse, sendo que é

reconhecido que aquelas não podem levar os estados a agir contra os seus próprios interesses (WALT, 1998: p. 35).

Entre os realistas, da convergência que tinha marcado os anos 1980, com a teoria neo-realista de Waltz, nasce uma nova divisão em duas linhas que partem dessa mesma base, uma divisão entre *realistas defensivos* e *realistas ofensivos*. Para os realistas defensivos como Waltz, Van Evera, e Jack Snyder, os estados não só não procuram a conquista militar, como vêem os custos de uma política expansionista como excedendo, de uma maneira geral, os seus benefícios. As guerras entre grandes poderes são, pois, resultado de percepções de ameaça exageradas da parte de grupos domésticos, assim como da confiança excessiva no poder militar. Para realistas ofensivos como Eric Labs, John Mearsheimer, e Fareed Zakaria, por outro lado, o princípio da anarquia internacional encoraja todos os estados a tentarem maximizar o seu poder relativo exactamente porque nenhum estado pode assegurar quando se poderá dar a emergência de um estado revisionista que ponha em risco a sua integridade. Assim, se um realista defensivo, como Van Evera, defende que a guerra raramente é lucrativa e resulta, frequentemente, do militarismo, do hipernacionalismo, ou de qualquer outro *factor doméstico* introdutor de distorção, um realista ofensivo como Mearsheimer responder-lhe-á que a anarquia constrange os grandes poderes a competirem independentemente das suas características internas (WALT, 1998: pp. 33 e 34).

É ainda de referir uma nova corrente realista, o realismo neo-clássico, que procura aliar variáveis internas e externas (à semelhança do que fará o realismo estrutural, como veremos), começando por sintetizar alguns conceitos do realismo clássico (daí o seu nome). São realistas, pois continuam a dar primazia à posição no sistema internacional e às capacidades relativas como principais constrangimentos ao comportamento dos estados. Contudo, ao contrário dos realistas anteriores, consideram que o impacto das capacidades na formulação da política externa é indirecto e complexo, uma vez que os constrangimentos estruturais devem ser filtrados por variáveis no nível das unidades (ROSE, 1998; como exemplo de um contributo do realismo neo-clássico, v. SCHWELLER, 2004).

David A. Baldwin (1994: pp. 3-25) fornece-nos também uma boa síntese do debate entre realistas e neoliberais após a Guerra Fria, desenvolvido essencialmente em torno de seis temas, dos quais nos interessarão os seguintes quatro: a natureza e consequências da Anarquia; a cooperação internacional; a divisão entre um maior

enfoque em ganhos relativos ou em ganhos absolutos; a dualidade intenções *versus* capacidades.

No que diz respeito ao primeiro tema, há um ponto em que todos parecem concordar: o carácter anárquico do sistema internacional. Se para neoliberais como Robert Axelrod e Robert O. Keohane, a anarquia enquanto ausência de governo mostra-se um dado importante, não impedindo, ainda assim, que haja diversidade de padrões de comportamento na interacção entre os estados, para neo-realistas, como Joseph M. Grieco ou Kenneth Waltz, há, da parte daqueles, uma subestimação das preocupações com a sobrevivência e, conseqüentemente, com a segurança como motivações que influenciam o comportamento dos Estados na prossecução dos seus objectivos de política externa. Quanto à cooperação internacional, se, por um lado, ambas as escolas a consideram possível, por outro lado, os neo-realistas consideram que esta está dependente do poder e interesses dos estados, sendo para estes mais difícil de alcançar e de manter do que para os neoliberais. De forma genérica, numa situação de ganhos mútuos, os neo-realistas tendem a atribuir maior importância a ganhos relativos, enquanto os neoliberais põem em destaque os ganhos absolutos da cooperação internacional.

Não sendo opostas, as intenções e as capacidades dos estados ou seus governantes são postas, praticamente, em confronto no debate entre neo-realistas e neoliberais. Para neo-realistas, como Grieco, as incertezas relativamente às intenções dos outros estados fazem com que, por motivos de segurança, se tenda a concentrar mais nas capacidades dos mesmos. Keohane consegue, no entanto, aliar as duas vertentes, defendendo que a sensibilidade de um estado a maiores ganhos relativos da parte de outro variará em função das intenções deste, sendo relevante o facto de se tratar de um aliado ou de um inimigo.

Jervis (1999: pp. 43, 44, e 62), sobre o mesmo debate, refere a tendência para a convergência que existe entre neoliberais e realistas defensivos, que leva neoliberais como Robert Keohane e Lisa Martin ao ponto de se referirem ao neoliberalismo como sendo quase, ele mesmo, uma forma de neo-realismo¹⁴. De facto, ambos partem do pressuposto de que o ambiente internacional se caracteriza, fundamentalmente, pelo princípio anárquico que o ordena, limitando a capacidade dos estados para cooperarem e

¹⁴ São estes autores que dizem (citados por JERVIS, 1999: p. 43): «for better or worse, institutional theory is a half-sibling of neo-realism».

compelindo-os a agir com frequência unilateralmente. Contudo, o realismo, pelo menos na sua variante defensiva, considera a possibilidade de cooperação entre os estados, submetendo-a à contingência produzida pela maior ou menor severidade do *dilema da segurança* (“*security dilemma*”). Assim, distinguem-se dos neoliberais na medida em que estes últimos vêem o conflito como sendo mais desnecessário e evitável, algo que decorre, sobretudo, da influência positiva produzida pelas instituições internacionais.

A variante democrática republicana do liberalismo também tem tido um aceso debate com os neo-realistas. Para Alan Gilbert (citado por KRASNER, 1992: p. 38), o realismo é uma concepção egoísta, que se concentra no bem-estar dos cidadãos de um determinado estado em detrimento dos cidadãos dos outros estados. A este, opõe um internacionalismo preocupado com questões como a agressão, o colonialismo e o neocolonialismo, assim como com a sustentação da democracia pelo mundo. O realismo, pelo contrário, defende o desenvolvimento de um aparato de segurança nacional que põe em causa as liberdades individuais tanto na esfera doméstica de um estado como noutros estados. Gilbert vê, pois, no realismo uma concepção que favorece o expansionismo e o imperialismo, ou, por outras palavras, considera que a visão amoral realista promove acções imorais.

Stephen D. Krasner (1992: pp. 38-40) começa logo por esclarecer qual é o verdadeiro enfoque do realismo. Para ele, Gilbert confunde argumentos de política doméstica, que não são realistas, com argumentos relacionados com o sistema internacional, que são. O grande objecto de estudo dos realistas é, pois, o sistema político internacional, ou a sua estrutura externa, daí que seja dada pouca atenção ao carácter político interno de cada estado. Dentro da estrutura internacional, o enfoque da análise realista assenta, sobretudo, na *distribuição de poder*, por ser esta a única vertente estrutural ou sistémica que permite variância. De resto, tendo como base a distribuição de poder, muitas interpretações são possíveis em função da sua mais ou menos correcta interpretação ou percepção. Assim, o realismo não se prende a uma única resposta possível, sendo tal mais fácil em situações em que o sistema internacional constanja mais os estados, deixando-lhes disponível um menor número de opções, como situações em que a integridade política e territorial do estado esteja em causa. Quando o sistema internacional, através da distribuição de poder, não exerça tão fortemente constrangimentos sobre os estados, as prescrições realistas são menos precisas.

O carácter democrático liberal é um possível influenciador da política externa nos casos em que o sistema constanja menos. Contudo, Krasner (1992: p. 46-49),

perante o facto empírico da paz democrática defendida por Doyle, lembra que tal se poderá dever mais a uma balança de terror produzida pelo aparecimento e propagação do armamento nuclear e menos a questões relacionadas com o carácter dos regimes internos. Ainda assim, o realismo não nega a possibilidade do liberalismo modelar a política externa em dados momentos, mas considera que os seus resultados tendem a ser perniciosos. Para Krasner, a esfera doméstica, no que diz respeito à política externa, de acordo com a abordagem *estatista* (que apresenta como complemento teórico do realismo na esfera doméstica e que desenvolveremos mais a seguir), vê muito reduzida a sua variância.

Também Waltz (2000: p. 5) reage contra os vários críticos do pós-Guerra Fria que consideram que o realismo se tornou obsoleto, começando por lembrar, tendo em mente as mudanças então em curso, em que se inclui um processo de democratização generalizado fortalecedor dos argumentos da paz democrática, que mudanças *no* sistema são diferentes de mudanças *do* sistema, sendo que as que se produziram após o fim da Guerra Fria são do primeiro tipo e não põem, por isso, em causa os argumentos realistas. A seguir, dirige-se aos liberais republicanos. Embora não negue que as democracias eliminam algumas causas domésticas da guerra, continua a considerar esta como uma condição da política internacional, decorrente da anarquia como seu princípio ordenador. Para Waltz, a estrutura internacional do sistema não é susceptível de ser transformada por mudanças internas dos estados (WALTZ, 2000: pp. 8 e 10).

Respondendo a Doyle também com Kant, lembra que mesmo para o filósofo de Königsberg, a paz perpétua era meramente hipotética, e que o principal dever de um estado é defender-se, sendo que, fora de uma ordem jurídica como a doméstica, apenas o estado pode definir quais as acções necessárias a esse fim. De resto, procura demonstrar que estados democráticos entram em guerra não só contra estados autoritários, mas também contra outros estados democráticos, sendo o seu carácter liberal, muitas vezes, uma mera questão de perspectiva¹⁵. Ainda assim, e apesar de não deixar de dizer que, seja dentro ou fora do círculo de estados democráticos, a paz continua a depender, sobretudo, de um precário equilíbrio de forças e da vontade dos mais fortes, considera que a mesma paz resulta também de um equilíbrio difícil de

¹⁵ Citando o realista Henry Kissinger (WALTZ, 2000: p. 9): «I don't see why we need to stand by and watch a country go Communist due to the irresponsibility of its own people».

alcançar entre as estruturas interna e externa do sistema¹⁶ (WALTZ, 2000: pp. 9, 10, e 13).

Em suma, o debate contemporâneo tem-se manifestado, simultaneamente, por divergências e convergências. Se, por um lado, o debate se tem intensificado em torno de um determinado conjunto de questões, e dentro das duas principais escolas, liberal e realista, as interpretações se têm desmultiplicado em várias formas, por outro, cada vez mais o vocabulário utilizado é o mesmo e o acordo em torno dos princípios fundamentais que ordenam a realidade internacional é maior. Assim, no espaço cada vez mais pequeno que separa liberais de realistas, abre-se a possibilidade de surgimento de novas concepções que vão no sentido da convergência dos dois.

A lógica Agente-Estrutura, o Realismo Estrutural, e o novo conceito de sociedade internacional

Os princípios fundamentais do sistema internacional, como o carácter anárquico da estrutura internacional e a forma como, em consequência do princípio ordenador dessa estrutura, os estados são levados a competir para salvaguardar a sua segurança e interesses, tem sido, como vimos, cada vez mais alvo de acordo entre realistas e liberais, ainda que em amplitudes variadas. Contudo, uma grande dificuldade permanece na explicação sistémica ou estrutural das dinâmicas internacionais - a ocorrência de mudança, sobretudo, a curto prazo (daí a dificuldade frequente dos neo-realistas em explicar o presente), que decorre da difícil previsão da resposta imediata dos estados aos constrangimentos estruturais.

Como temos vindo a verificar, a teoria de Waltz, afirmando-se como sistémica, parte da estrutura internacional, que considera ser o nível sistémico, para explicar como os estados são levados, como actores racionais, a agir em função de um princípio de auto-ajuda que justifica as dinâmicas estruturais do sistema que, por esse motivo, é anárquico, composto por unidades indiferenciadas funcionalmente, e cujo principal factor de mudança são as dinâmicas de poder (instrumento essencial para a prossecução do princípio de auto-ajuda), que tem em conta as principais unidades do sistema em termos posicionais, estruturais, em função do seu poder relativo. Se é verdade que Waltz considera que o sistema político internacional é duplamente composto pela *estrutura*,

¹⁶ Nas suas palavras (WALTZ, 2000: p. 13), «[p]eace is maintained by a delicate balance of internal and external restraints. [...] The causes of war lie not simply in states or in the state system; they are found in both».

por um lado, e pelas *unidades e suas interações*, por outro, o desenvolvimento da sua teoria foca-se, essencialmente, no primeiro nível, a estrutura, por considerá-lo o *nível sistémico* por excelência, e por ser seu objectivo declarado desenvolver uma teoria *sistémica*, uma teoria do *sistema político internacional*.

Esta concentração no nível estrutural do sistema implica uma série de riscos, nomeadamente, no que diz respeito à sua capacidade de fazer *prescrições*, isto é, previsões do comportamento ou da resposta dos estados às dinâmicas estruturais, precisamente porque o nível das unidades e suas interações é pouco explorado. Antes de mais, reduz a possibilidade de *mudança estrutural* à vertente de *distribuição de poder* (WALTZ, 2000: p. 5); e, como admite Krasner (1992: pp. 39 e 40), sempre que a estrutura, nas suas dinâmicas de distribuição de poder, se revela pouco constrangedora, isto é, susceptível de uma maior margem de manobra e de um maior leque de opções ao dispor dos estados, a forma como estes responderão torna-se mais difícil de prever. De resto, é também de considerar a possibilidade dos decisores em política externa *errarem* na sua leitura realista das dinâmicas estruturais, falhando na forma como percebem novas distribuições de poder. Existem, assim, dois tipos de erros em que incorrem as prescrições realistas: um relacionado com a percepção dos decisores das suas (e das de outros estados) capacidades relativas; outro, dos próprios teóricos, que, deste modo, correm o risco de falhar nas suas previsões pela sua incapacidade em incluir na sua perspectiva sistémica possíveis causas domésticas ou relacionadas com os *agentes* (decisores) de política externa, do nível das unidades e suas interações. O neo-realismo, como teoria sistémica, está mais preparado para explicar grandes *continuidades* do sistema e menos para explicar as pequenas *mudanças* que fazem com que as suas leituras, frequentemente, falhem. As prescrições realistas, se acertadas, impor-se-ão no *longo prazo*, ainda que, no *curto prazo*, os estados possam falhar nas devidas leituras das dinâmicas estruturais de distribuição de poder (KRASNER, 1992: pp. 41 e 42). Tudo isto porque a teoria sistémica explica as *pressões estruturais*, mas não a forma como os estados lhes respondem. Para tal, teorias complementares são necessárias. Na ausência de *ameaça* (um forte constrangimento), há uma maior liberdade de acção internacional, que deixa de ser condicionada pela necessidade de responder a essa ameaça. Essa liberdade concedida por uma estrutura internacional que oferece poucos e leves constrangimentos abre espaço para uma maior influência da estrutura interna na definição da política externa (WALTZ, 2000: pp. 27 e 29). E,

embora a estrutura do sistema assente nas suas unidades, na forma como interagem e se posicionam, não há nada que ligue lógica e indubitavelmente unidades e estrutura.

A divergência entre estrutura e unidades, entre esfera internacional e doméstica, entre continuidade e mudança, em suma, entre realismo e liberalismo, incita ao aparecimento de teorias ou abordagens no sentido de uma convergência ou, pelo menos, de uma ponte entre as diferentes perspectivas. Barry Buzan, com o seu *realismo estrutural*, tem sido dos autores que mais têm contribuído com teorização que corresponda a este tipo de expectativas, o da criação de pontes, de sínteses de perspectivas divergentes. Já antes de ter elaborado esta teoria sucessora do neo-realismo waltziano, Buzan havia tentado uma concepção sintetizadora de realismo e idealismo, numa espécie de realismo-idealismo, em que fazia convergir os conceitos de Poder e Paz, representantes de cada uma das perspectivas, em torno do conceito de *Segurança*, um conceito que procuraria fugir aos excessos das duas escolas, centrando-se numa perspectiva que, ainda assim rejeitando a possibilidade de uma resolução definitiva do problema da insegurança, prefere uma abordagem de gestão sensível simultaneamente às dimensões *nacional* e *internacional*, antecipando a visão de um duplo dilema da segurança que virá a ser desenvolvido pelo realismo estrutural (BUZAN, 1984: p. 112). De resto, é também já visível, então, uma visão do poder sob perspectivas múltiplas, com a valorização do *conhecimento* enquanto factor (ou mesmo capacidade) determinante em considerações em torno da corrida aos armamentos ou do controlo de armamentos na era nuclear, chamando a atenção para o poder *de facto* que representa o conhecimento como capacidade para produzir, em qualquer momento, armamento nuclear, e que vai contra quaisquer intenções idealistas de um desarmamento generalizado, partindo da ideia de que o conhecimento é, simultaneamente, *poder em potência* e *poder de facto* (BUZAN, 1984: p. 115).

O *realismo estrutural* é uma teoria das relações internacionais exposta, sobretudo, na obra “*The Logic of Anarchy, Neorealism to Structural Realism*”, da autoria conjunta de Barry Buzan, Richard Little, e Charles Jones, apresentando-se como sequência ou extensão do neo-realismo de Kenneth Waltz e tentativa de suprir alguns dos seus pontos fracos. De facto, é do neo-realismo (muitas vezes também chamado de realismo estrutural ou estruturalista) que recebe o seu nome, assim como três elementos essenciais que estabelecem a ligação entre um e outro: a afirmação da primazia da esfera política sobre as restantes, que decorre da aceitação do princípio da anarquia como um conceito *necessário* e não meramente *contingente*. Contudo, ao contrário do

neo-realismo e do realismo clássico, defende uma maior abertura a outros sectores da vida internacional, rejeitando a superioridade do político; um segundo elemento comum aos dois realismos é a concentração nos *estados* como principais unidades do sistema internacional; e a aceitação da definição básica de *estrutura internacional* de Waltz, com as devidas alterações feitas por uma nova perspectiva sobre essa estrutura, nomeadamente, tornando a estrutura num conceito mais dinâmico, pela concentração no *processo* e não apenas nos elementos estáticos (BUZAN *et al.*, 1993: pp. 10 e 11).

Do mesmo modo que encontramos três elementos a fazer a extensão do neo-realismo para o realismo estrutural, encontramos também três elementos fundamentais que os distinguem: o primeiro é, precisamente, o já introduzido, uma perspectiva mais compreensiva, aberta e dinâmica da definição de estrutura, que, além do mais, abre o seu segundo princípio organizativo, o da não diferenciação funcional das unidades, considerando a possibilidade de alguma diferenciação mesmo com a manutenção do princípio da anarquia (algo que, no entanto, não se verifica significativamente no momento em que escreve); em segundo lugar, a estrutura deixa de ser vista como o único factor de nível sistémico, juntando-se a esta elementos-chave da *capacidade de interacção* entre as unidades do sistema internacional, para o qual contribui também a consideração dos outros sectores (económico, militar, social, entre outros) desse sistema, derivada, por sua vez, de uma visão do poder como conceito desagregado; a terceira grande distinção está relacionada com uma questão de método, preterindo-se a opção de Waltz por uma analogia com a microeconomia em favor de uma analogia com a linguística (BUZAN *et al.*, 1993: pp. 11 e 12).

Por sua vez, é o efeito combinado destas diferenças que abre ao realismo estrutural quatro possibilidades que não se encontravam ao dispor do neo-realismo: o conceito de estrutura torna-se numa forma de interpretar a história sem se tornar sua refém, ou seja, sem perder o nível de abstracção necessário e podendo, assim, avaliar da mesma forma todos os períodos históricos; estabelece a ligação tão necessária entre unidades e estrutura, através da chamada *lógica de estruturação*; a possibilidade de olhar para todas as interacções do sistema que influenciam e formam as unidades e a estrutura, muito para lá de apenas aquelas que fazem parte da esfera política; e a consideração retórica do *discurso*, seja académico ou oficial, que passa a ser visto como *acção* tanto ou mais como *conhecimento* (BUZAN *et al.*, 1993: p. 12).

Como verifica Buzan (BUZAN *et al.*, 1993: pp. 23-27), Waltz não é um determinista das causas estruturais. Contudo, a sua definição demasiado restrita de

estrutura e a sua concentração no nível do sistema *político* internacional deixa de fora uma grande quantidade de factores que podiam ser importantes para a estrutura (quicá mesmo estruturais) e para determinados efeitos ou resultados. Entre esses factores estão factores fora da esfera política (mas que podem interagir com esta) e ao nível das unidades. De resto, um dos problemas de Waltz é a indefinição que permanece na fronteira entre o nível do sistema (ou estrutura) e o nível das unidades. Para os seus críticos, Waltz cria uma estrutura demasiado centrada na *continuidade* e menos na *mudança*, o que o torna num teorizador do *statu quo*, um conservador. Mas, uma tal concentração no nível da estrutura dá-se apenas porque Waltz pretende construir uma teoria do *sistema político internacional*, e não uma teoria das relações internacionais (que tivesse em conta todos os sectores do sistema), focando-se no que é estritamente político e estrutural, uma vez que é esse o nível que considera sistémico e, portanto, o que interessa a uma teoria sistémica, que é, na verdade, uma teoria estruturalista. Com a sua definição restrita de estrutura e a sua indefinição quanto à fronteira entre estrutura e unidades, não nega a possibilidade de ocorrência de mudança no nível das unidades. Pelo contrário, dessas restrição e indefinição resulta a possibilidade de localização de uma grande quantidade de factores de mudança no nível das unidades, que muito simplesmente Waltz não explica.

O sistema de Waltz é, essencialmente, o sistema de estados ou sistema interestatal. Buzan, contudo, separa o sistema internacional em duas vertentes ou sentidos: uma é a do *sistema de estados*, idêntica à do sistema de Waltz, e diz respeito às unidades que são estados ou estados-nação; a outra, chama de *sistema inter-humano*, dizendo esta respeito à totalidade das interações humanas e tendo, portanto, em conta outras unidades que não apenas os estados, bem como indo para lá da esfera política. Esta perspectiva do realismo estrutural permitir-lhe-á, como veremos mais adiante, através da concepção de diferentes níveis de anarquia, possibilitada pela transição de um sistema de estados puro para um sistema inter-humano, o desenvolvimento de um novo conceito de sociedade internacional. Mas implica também uma visão multi-sectorial, que faz do realismo estrutural uma verdadeira teoria das relações internacionais, enquanto o neo-realismo se limitava a ser uma teoria sectorial (do sistema político), vendo o sistema no seu todo, levando em conta os sectores como sistemas parciais (que não subsistemas), como uma espécie de lentes através das quais a visão do sistema será diferente conforme se trate da observação do sistema de uma perspectiva económica, política, militar, ou outra. O sistema divide-se, assim,

verticalmente, em *sectores* e, *horizontalmente*, em *níveis de análise* (estrutura, e unidades e suas interações) (BUZAN *et al.*, 1993: pp. 30 e 31).

A uma visão multi-sectorial do sistema, Buzan faz corresponder uma visão do poder desagregado nas suas múltiplas capacidades. Waltz agrega as capacidades diversas no conceito de poder, tendo em vista a simplificação (procurada para fins teóricos, entre outros), mas também por considerar que todas as capacidades se distribuem dentro de um mesmo padrão. Ao contrário, o realismo estrutural de Buzan prefere a desagregação de um conjunto de capacidades/ atributos específicos, correspondentes aos sectores da capacidade militar, da capacidade económica, coesão política, e ideologia, cuja distribuição se dá em função de vectores ou linhas de força, a que chama de “*shoving and shaping forces*”, que podem ou não indicar uma organização em termos de polaridade (que não polarização). Uma tal desagregação permite uma maior proximidade com as várias situações que se apresentam na realidade, sem que se perca a abstracção e o nível de generalização, permitindo, ao mesmo tempo, a possibilidade de explicar com razões estruturais um maior número de situações de mudança. Além disso, não incorre no erro de considerar que todas as capacidades seguem necessariamente um mesmo padrão de distribuição, algo que acontece apenas excepcionalmente, sendo a norma a existência de diferentes padrões (as duas principais potências militares não são necessariamente as mesmas que as principais potências económicas), demonstrados pelos vectores. Estes vectores, contudo, independentemente de terem diferentes padrões de distribuição, podem e devem ser postos em relação, isto é, uma capacidade económica fraca combinada com uma capacidade militar forte pode ter um efeito diferente nas unidades e suas interações. Quanto maior for a convergência do conjunto dos atributos/ capacidades, maior é o efeito e, conseqüentemente, potencial mudança na estrutura e no nível das unidades e suas interações (BUZAN *et al.*, 1993: pp. 62-64).

Além destas capacidades, Buzan refere ainda uma última, que inaugura um nível sistémico por excelência - a *capacidade de interação*. A capacidade de interação corresponde, como referido, às capacidades que definem a tendência (ou capacidade), tipo e níveis de interação entre as unidades, mas que não são nem estruturais, nem do nível das unidades, sendo, isso sim, sistémicas. E são-no pela sua transversalidade, na medida em que são capacidades com incidência sobre o sistema na sua totalidade, podendo, inclusivamente, fazer variar os níveis de anarquia em função dos seus aumento ou diminuição. Desta nova *capacidade absoluta* fazem parte os elementos

tecnológicos (comunicação e transportes) e sociais (normas e instituições) que aumentam a interacção entre as unidades, contribuindo para tornar mais claras as suas acções e intenções, diminuindo, assim, o risco e, conseqüentemente, atenuando a anarquia, sem acabar com ela. Outra capacidade absoluta corresponde ao armamento nuclear, não em termos relativos, no sentido do armamento que cada estado possui, mas na diferente relação que estabelece entre os estados e a possibilidade destes entrarem em guerra (BUZAN *et al.*, 1993: pp. 69-71).

É na ligação de estrutura e unidades que está, contudo, a grande fonte de mudanças e continuidades estruturais, é aí que está, no fundo, a lógica e formação do *processo* que integra todos os padrões internacionais. À formação de padrões nas interacções, isto é, nos processos, chama Buzan de *formações de processo* (“*process formations*”) ou *padrões acção-reacção* (“*action-reaction patterns*”), que correspondem à lógica simples subjacente à correspondência entre a acção de uma determinada unidade e a resposta (reacção) de outra unidade a essa acção. É este processo que, seguindo a lógica do princípio da auto-ajuda, reproduzirá, simultaneamente, as unidades do sistema e a sua estrutura anárquica numa relação mutuamente constitutiva (“*mutually constitutive relationship*”) entre unidades e sistema (BUZAN *et al.*, 1993: p. 50).

Estabelecida a ligação entre estrutura e unidades, falta ainda localizar a fronteira entre ambas. A resposta a esta questão é-nos dada já à luz da *lógica Agente-Estrutura*, que aponta o *agente*, que é parte das unidades, como intermediário (e, portanto, fronteira) entre a estrutura internacional e a estrutura interna das unidades. É Richard Little quem, na mesma obra, desenvolverá esta lógica, que será central, e que se baseia numa visão de um *duplo dilema da segurança*.

De acordo com diferentes autores, como aliás temos visto, o grau de liberdade das unidades ou dos agentes varia, assim como os níveis de constrangimento da estrutura. Para o realismo estrutural, a relação entre unidades e/ou agentes e estrutura é *mutuamente constitutiva*, isto é, a acção das unidades e a forma como estas interagem geram as dinâmicas estruturais, reproduzindo a estrutura ao mesmo tempo que a si mesmas – é a lógica da *estruturacção*. Os agentes, contribuindo para esta lógica, e sendo parte das unidades, não se devem confundir com estas. São, na verdade, um intermediário entre estrutura e unidade. Para o realismo estrutural, os agentes são humanos, quer se tratem de indivíduos ou de instituições, e são eles que constituem e

reproduzem tanto a estrutura do sistema internacional como os estados¹⁷. Sendo actores racionais, não negam a complexidade das unidades e a forma como a sua acção resulta de um processo por vezes igualmente complexo. A principal inovação do realismo estrutural está na forma como este aborda a relação Agente-Estrutura, colocando o agente entre duas estruturas que, no fim de contas, obedecem a lógicas semelhantes, que visam a sua reprodução – a lógica do *dilema da segurança*. Assim, o agente é o intermediário entre a estrutura internacional e a estrutura interna ou doméstica das unidades. Little utiliza a metáfora de *Janus* para descrever um agente de duas caras que precisa de estar atento a ambas as estruturas, já que ambas o constroem a levar a cabo acções que visem a reprodução do estado, em ambas se apresentam perigos à conservação do poder, e a partir das duas o *statu quo*, o próprio estado, sofre ameaças de destruição. O realismo estrutural, ponderando esta possibilidade de um duplo constrangimento sobre os agentes dos estados, admite, por um lado, que os constrangimentos da estrutura interna podem, por vezes, prevalecer sobre os da estrutura externa e, por outro, vê nesta abertura da estrutura interna uma razão para uma residual diferença funcional entre as unidades estatais do sistema (admitida também por Waltz) (BUZAN *et al.*, 1993: pp. 108, 118, 120 e 121).

O realismo estrutural faz, deste modo, a ponte entre continuidade e mudança, entre estrutura internacional e estrutura doméstica, mas permite também a convergência de muitos dos argumentos liberais com argumentos realistas, inseridos numa mesma lógica, que passa a ver os conceitos de estrutura e anarquia como sendo mais dinâmicos e flexíveis, susceptíveis de um maior número de resultados. Mas, outra vantagem do realismo estrutural, é a forma como este está aberto à complementaridade com outras teorias ou abordagens, algo que é mesmo um dos seus objectivos. Assim, sujeitando os agentes em política externa às pressões de duas estruturas, e revelando, de resto, a suas lógicas gerais, não se fecha a várias outras formas de se explicar o modo como as suas dinâmicas se revelam.

Sem nos querermos comprometer com uma teoria doméstica específica, e conscientes, com Walt (1998: p. 32), da crescente quantidade de teorias deste âmbito, parece-nos útil prestar alguma atenção à abordagem *estatista* de Krasner, que a apresenta como complemento doméstico do realismo (KRASNER, 1992: pp. 46-48).

¹⁷ Assim diz Little (BUZAN *et al.*, 1993: p. 165): «Human agents mediate between the state and the international system. The structures defining the state and the system are constituted or reproduced by the practices established and implemented by these agents».

Para este autor, as considerações de *interesse nacional* são tidas de forma mais clarividente por certas instituições do Estado, localizadas na esfera do poder executivo (e que poderão, eventualmente, variar entre os diferentes sistemas políticos internos, seguindo, no entanto, a mesma lógica; no caso dos EUA, avança o Departamento de Estado e certas áreas dos departamentos de Defesa e Tesouro), que escapam, portanto, a um controlo popular mais cerrado, bem como ao escrutínio de grupos de interesse e órgãos políticos mais pluralistas. O estatismo não é contrário à existência de democracia, mas obriga a uma concepção reducionista da mesma, em que o seu carácter pluralista e de responsabilização perante o eleitorado é cingido apenas, precisamente, aos períodos de eleições. A ideia principal é a de que uma democracia que fuja a estes parâmetros torna mais difícil o reconhecimento e, sobretudo, a prossecução de políticas de interesse nacional. Contudo, considera Krasner, uma democracia que se enquadre nos pressupostos estatistas ajuda até a atingir uma boa concepção de interesse nacional, através dos constrangimentos que impõe sobre eventuais caprichos irracionais de líderes políticos. Além disso, esta concepção não exclui a possibilidade de constrangimentos de outros agentes dentro da estrutura interna, mas com a visão estatista de interesse nacional mais facilmente atinge uma perspectiva que é síntese das múltiplas vontades e que lhes serve de referência. O estatismo tem, ainda assim, se não outro, o mérito de ajudar a definir um agente de política externa ou de prossecução do interesse nacional no pequeno grupo do executivo em que se foca a capacidade decisória.

Para a definição de estrutura internacional, contribuem todas perspectivas sobre as quais nos temos debruçado, liberais e realistas, sendo, no entanto, especialmente importante, a flexibilidade introduzida pelo realismo estrutural sobre o seu princípio ordenador, a anarquia, que permitirá a Buzan fazer o cruzamento da sua teoria com um conceito de *sociedade internacional* da *English School* (Escola Inglesa), da qual fazem parte autores como Martin Wight, Hedley Bull, E. H. Carr, ou Adam Watson, bem como com a teoria dos regimes que frequentemente lhe surge associada. Krasner (1982: pp. 499), um realista, já havia admitido as limitações colocadas pelos *regimes internacionais* às prescrições realistas. Para este autor, a criação dos regimes resultaria, sobretudo, dos interesses das principais potências ou, pelo menos, de uma grande potência tutelar, especialmente, em alturas de descontinuidade do sistema, de maior indefinição na distribuição de poder, sendo os regimes formas importantes de cristalizar o *statu quo*. Contudo, à medida que estes se desenvolvem, vão ganhando uma vida própria, produzindo uma série de novos efeitos (não previstos inicialmente), como a

mudança na forma como passam a ser calculados os interesses (pelo estabelecimento de novas formas de comunicação e contacto entre os estados, através da criação de novas regras de relacionamento, por exemplo), a geração de novos interesses, mas também de poder (regimes como uma fonte de poder), que pode levar, por sua vez, a uma nova distribuição de capacidades (KRASNER, 1982: pp. 500-509).

O conceito de *sociedade internacional* que Buzan aproveita da *English School* vem também neste sentido. O que o autor pretende é, precisamente, fazer derivar a sociedade internacional da *lógica da anarquia*, algo que é tornado possível pela flexibilização do conceito. Esta, como o sistema internacional, passam a ser um ponto de partida, não um conceito finalizado, ainda que o seu objectivo também não seja nunca a sua dissolução. As várias concepções da chamada *English School* são aqui utilizadas como um complemento, usando-se também da vantagem desta tradição de pensamento não se incluir nem no liberalismo, nem no realismo, fazendo, inclusivamente, a combinação de elementos dos dois e colocando-os num contexto histórico. O seu conceito de sociedade internacional é, de resto, um conceito histórico, mas que Buzan pretende libertar da contingência histórica, exactamente, com a sua integração na lógica da anarquia (BUZAN, 1993a: pp. 327 e 328).

Antes de mais, convém ressaltar que *sistema* e *sociedade* são conceitos distintos, mas que não se excluem. A sociedade não existe sem sistema, muito embora este exista independentemente daquela. O sistema é pois uma base de partida, para a existência do qual bastam a existência de *unidades*, de interacção significativa entre estas, e de um princípio ordenador que as organiza ou estrutura (a *anarquia*). As consequências da anarquia variarão em função do tipo e nível de *capacidade de interacção* existentes. A sociedade internacional resulta, pois, necessariamente, do desenvolvimento da capacidade de interacção numa situação de anarquia, sendo definida, por Bull e Watson, como *um grupo de estados ou de comunidades políticas independentes, que vai para lá de um mero sistema, estabelecendo entre si, através do diálogo e consentimento, regras e instituições comuns para a condução das suas relações, reconhecendo como sendo do interesse de todos a sua manutenção*¹⁸. Mesmo

¹⁸ Buzan (1993a: p. 330) cita Bull e Watson, da sua obra *Expansion of International Society*, para definir sociedade internacional da seguinte forma: «a group of states (or, more generally, a group of independent political communities) which not merely form a system, in the sense that the behaviour of each is a necessary factor in the calculations of others, but also have established by dialogue and consent common rules and institutions for the conduct of their relations, and recognize their common interest in maintaining these arrangements».

com o surgimento de sociedade internacional, o sistema não deixa de existir. Passa a ser, isso sim, um sistema no qual características de sociedade internacional se desenvolveram (BUZAN, 1993a: pp. 330-332).

Buzan desenvolve depois o conceito de sociedade internacional em função da divisão sociológica clássica de Ferdinand Tönnies entre *gemeinschaft*, que vê a sociedade como algo orgânico e tradicional, desenvolvido a partir da partilha de sentimentos, da experiência e da identidade, e *gesellschaft*, que vê a sociedade de um ponto de vista contratual e de construção, como algo mais artificial e menos espontâneo. Esta dupla perspectiva, que parte da assumpção de Wight de que para haver sociedade (ou, no seu caso, sistema de estados, uma vez que são estes os termos que usa) é necessário haver elementos de identidade cultural em comum, passa a considerar a dialéctica *gemeinschaft/ gesellschaft* como duas faces da mesma moeda, em função dos níveis de desenvolvimento da sociedade internacional, podendo estes dois aspectos desenvolver-se paralelamente ou não, rejeitando-se, pois, a necessidade que Wight vê de haver elementos de *gemeinschaft* para que haja uma sociedade de estados ou internacional. É também a partir desta perspectiva que Buzan caracteriza a sociedade internacional como uma ordem complexa organizada em círculos concêntricos não rígidos que representam níveis diferentes de comprometimento e integração relativamente às várias regras e instituições que a compõem. Ao longo desses círculos concêntricos deslocam-se os estados, em função da sua maior ou menor integração na sociedade internacional, mas também dos níveis de capacidade de integração nesta existentes (BUZAN, 1993a: pp. 333-336, 349 e 350).

À dialéctica existente dentro da própria definição do conceito de sociedade internacional, e àquela que se observa entre esta e sistema, Buzan acrescenta ainda uma outra, entre *sociedade internacional* e *sociedade mundial* (“*world society*”), para a compreensão da qual é bom lembrarmos a concepção do realismo estrutural de sistema inter-humano, já que a sociedade mundial se foca nos indivíduos, nas organizações não estatais, e na população mundial como um todo, tendo em vista identidades sociais globais. Este é um conceito normalmente mais conotado com as perspectivas idealistas, que, contudo, visto de forma mais flexível e susceptível de interpenetração, associado à ideia de capacidade de interacção e posto como algo que se desenvolve paralelamente à sociedade internacional e às interacções dos estados, também pode ser integrado na lógica da anarquia. Mais uma vez, é importante não confundir os dois conceitos (sociedade internacional e sociedade mundial). Há mesmo

um certo grau de independência na forma como os dois se desenvolvem. No entanto, Buzan lembra que, para que a sociedade mundial se possa desenvolver, certos níveis de sociedade internacional são necessários, isto é, as relações globais entre indivíduos e organizações não estatais estão dependentes das relações entre estados; de resto, contribuindo para um desenvolvimento da capacidade de interação, a sociedade mundial pode também (embora tal não ocorra necessariamente) contribuir para o desenvolvimento da sociedade internacional (BUZAN, 1993a: pp. 336-340).

Capítulo II: Estrutura Interna: o sistema político americano e as suas tradições de política externa

Como *constructos* que são, é inevitável que as *teorias* sejam em boa parte formadas por *abstracções*. Estas são cruciais para que as teorias possam alcançar abrangência no tempo e no espaço, sem que percam, por um lado, uma aplicabilidade útil e, por outro lado, o que faz delas teorias (e não simples teses) – o nível de afastamento da realidade que lhes permita apresentarem-se como pontos de partida para a explicação das várias manifestações da mesma. O nível de abstracção de uma teoria está, porém, longe de ser alvo de consenso entre os teóricos. Mesmo entre os realistas, por exemplo, temos os clássicos, que defendem que a boa teoria deve estar o mais próximo possível da realidade histórica, a qual, tendo em si inscrito o percurso da natureza humana, se constitui como lei primordial da ciência política; as abstracções, seja por questões de retórica ou por uma compreensão distinta da que temos do conceito, são rejeitadas como perniciosas para o entendimento da realidade e para a acção esclarecida. Para estes, entenda-se, as abstracções são tidas como objecto ou essência da(s) ideologia(s). Já um neo-realista como Waltz capta das abstracções o seu sentido científico-teórico (mantendo a posição tradicional relativamente à ideologia), afirmando mesmo que a teoria deve estar o mais afastada da realidade que puder, precisamente para melhor poder explicá-la na sua multiplicidade de faces (ainda que a ele lhe interesse particularmente a do sistema político internacional).

À medida que se vai descendo do nível teórico (Waltz chamar-lhe-ia sistémico) e aproximando das várias especificidades da realidade, o nível de abstracção vai-se reduzindo ou assumindo novos moldes. O nível passa a ser analítico, a realidade aparece-nos vista mais de perto e aparenta uma maior complexidade (ainda que esta só seja verdadeiramente visível no seu todo ao tido como nível sistémico). O seu vocabulário terá, pois, de mudar – tem de tornar-se mais específico, porque mais próximo dos átomos da realidade (sem que perca, necessariamente, como veremos, um certo carácter abstracto). Tratando-se estas das unidades principais do sistema político internacional, o vocabulário passará a ser o do Estado cujo comportamento se pretende compreender, um léxico que resulta do seu percurso político, social, cultural, da visão cultural que a sociedade e os seus principais elementos têm desse percurso, das instituições e relações de poder/influência que as caracterizam como protagonistas do percurso. Se o nosso objectivo for compreender o comportamento do Estado na sua

política externa, este passa a ser o núcleo de convergência de todos os factores que constituem o léxico nacional. Uma teoria do sistema político internacional poderá ser útil para identificar e compreender as constantes do comportamento dos estados nas suas relações internacionais, mas naquilo que cada um tem de distinto, torna-se imprescindível vislumbrar de perto a estrutura interna das suas unidades, colocando como variável dependente a política externa.

Não se pretende, neste capítulo, dadas as limitações de uma dissertação deste tipo, expor detalhadamente o processo de tomada de decisão em política externa dos EUA. Importa, no entanto, para procedermos ao posterior estudo do período proposto, que tenhamos algumas noções sobre o funcionamento do sistema político norte-americano, integrado na lógica Agente-estrutura, não sem antes olharmos para as tradições que lhe servem de base cultural, mas também de pensamento em política externa (cultura de política externa), e que ainda hoje, como na época da Guerra Fria, contribuem para a criação de consensos e estratégias nesta área do governo.

Quando aproximamos a lente da especificidade do caso americano as tensões entre as abstracções e o domínio da realidade concreta permanecem. Assumem, no entanto, um vocabulário próprio, que, variando de autor para autor, de grupo para grupo, não deixa de encontrar traços comuns um pouco por todo o percurso da *experiência americana*. Precisamente, a consciência, por vezes exagerada, da especificidade dessa experiência com traços únicos leva muitos a pensarem fazer parte de um percurso verdadeiramente excepcional, com um lugar e uma missão especiais na história. Esta é a perspectiva adoptada pelos defensores de um suposto *excepcionalismo americano* que, por muito que não seja partilhada por todos, é central na definição das tensões tradicionais que correspondem à forma como os diferentes grupos e indivíduos percebem o papel dos EUA na arena internacional.

Arthur Schlesinger (1977) opta pela tensão entre o domínio por excelência da vivência do concreto, a *experiência*, e o domínio das abstracções, a *ideologia*, incorporada por uma ideia de *Destino* colectivo, que mais não é que uma missão providencial. Cada uma delas constitui, respectivamente, uma tradição e uma contra-tradição, ambas com origem no *ethos* calvinista e com desenvolvimentos seculares diversos, continuando a tensão entre as duas, como ao longo da história, a talhar a “mente americana” (SCHLESINGER, 1977: pp. 505 e 506).

A tradição, focada na experiência, encontra expoente nos vários momentos fundadores, tendo como referência as reflexões dos *Founding Fathers* em torno da

fragilidade da natureza humana e de uma relação com as experiências políticas republicanas. Esta última era a que fazia com que olhassem com reverência, e temor, dado o seu incontornável desfecho, para a que consideravam o seu único precedente, a experiência da república romana, mas também para experiências mais recentes, como as da Península Itálica na Idade Média e no Renascimento. Já a fragilidade da natureza humana, ligada a este registo histórico geralmente desfavorável às repúblicas, fez com que assentassem a nova experiência constitucional americana num espírito céptico, consciente do carácter inédito da experiência e, sobretudo, da improbabilidade do seu sucesso, ainda para mais tendo em conta o contexto histórico específico em que se inseria. Este cepticismo associado à consciência da finitude, e mesmo fragilidade, das experiências políticas, a que acrescia a religiosidade escatológica calvinista, não impediu os fundadores de avançarem com a experiência como um verdadeiro teste contra a história, o que lhe atribuía, portanto, um carácter céptico ou realista, mas não pessimista. George Washington, o primeiro Presidente, definia os depositários e agentes da experiência, que era «*intrusted to the hands of the American people*», confirmando, com isso, não obstante o seu realismo, o seu carácter excepcional à época (excepcionalismo americano) (SCHLESINGER, 1977: p. 512).

A contra-tradição nasce precisamente do sucesso da tradição. A experiência, contra todas as adversidades (a maior delas a história), resistira as primeiras décadas e impusera a democracia, no dizer de Tocqueville, como condição dos novos cidadãos americanos. Da improbabilidade do projecto, passou-se a concluir um destino providencial, que fazia do povo americano um motor da história, o povo eleito imediato perante Deus, a nova Israel¹⁹, ou o novo Sto. Agostinho que, como dizia Bercovitch, conciliava os santos e o Estado como dois pilares de uma escatologia federal única (cit. por SCHLESINGER, 1977: p. 515). O seu *telos*, a sua missão providencial, seria estender a democracia, que já iluminava os americanos, aos outros povos, ainda presos às contingências de uma história de conflito. Foi esta ideia de missão que fez com que fosse o Presidente Wilson, na Europa de 1919, a dizer que «*America is the only idealistic nation in the World*» (cit. por SCHLESINGER, 1977: p. 517). Para Schlesinger, é também este espírito de cruzada que podemos encontrar no

¹⁹ Um jovem Herman Melville escrevia (cit. por SCHLESINGER, 1977: p. 516): «We Americans are the peculiar chosen people – the Israel of our time; we bear the ark of the liberties of the World [...] God has predestinated, mankind expects, great things from our race; and Great things we feel in our souls. The rest of the nations must soon be in our rear [...] long enough have we been skeptics with regard to ourselves, and doubted whether, indeed, the political Messiah had come. But he has come in us».

anticomunismo de John Foster Dulles ou de Ronald Reagan (SCHLESINGER, 1983) ou ainda na experiência traumática do Vietname. O idealismo da ideia de destino substituíam-se, assim, à experiência como premissa da vida nacional, ao ponto de se dar ao luxo de, a partir de 1815, retirar caprichosamente os EUA da própria história (assim reza o mito isolacionista do período entre guerras). Os americanos, rejeitando a história, pelo menos na medida em que não a possam mudar, passam a ser, deste modo, «*an essentially historyless people*» (SCHLESINGER, 1977: p. 518).

Com esta perspectiva de povo sem história parece concordar Samuel Eisenstadt, que, estabelecendo um único paralelismo histórico no Império Romano, considera a civilização americana «a primeira grande civilização a construir a sua identidade colectiva essencialmente sem laços primordiais», criando, pois, com ela «uma nova colectividade, uma nova república e uma nova nação: a “Primeira Nação Nova”» (EISENSTADT, 2007: p. 90). A nova ordem inaugurada pelo projecto americano assentava, pois, num mito fundador que punha em destaque a *descontinuidade* em relação ao passado europeu, e o seu carácter “novo”, associado ao carácter sacro da missão que aquele acarretava, baseada numa concepção universalista da ordem político-ideológica que instituíam, passando a confundir esta com a ordem religiosa, originadora de uma verdadeira religião civil, que combina o «individualismo e expectativas milenaristas fermentadas no seio de muitas das seitas protestantes». A sua grande consequência é que «os componentes escatológicos utópicos des-temporalizaram-se e des-historicizaram-se, reposicionando-se num presente continuamente “orientado para o futuro”» (EISENSTADT, 2007: pp. 93-95; v. também, sobre a secularização e a religião civil, CATROGA, 2010: p. 72; e MEWES, 2010: pp. 50 e 51).

Em nenhum momento da história, porém, se verifica um domínio tão hegemónico de uma das leituras da identidade americana que se quebre o seu carácter dual, de tensões múltiplas. De facto, a tensão é uma constante no percurso histórico americano (quer esta seja a sua história particular, por oposição à dos outros, quer seja a história de todos os povos), assumindo, no entanto, as mais diversas formas, em função do intérprete e do seu foco de análise/reflexão. Para Kissinger (2007: pp. 11-20), um teórico e antigo decisor político, o percurso da política externa norte-americana caracteriza-se pela sua *ambivalência*, reflectida pelas concepções, diversas, mas interligadas, de *isolacionismo* e *intervencionismo*, oscilando: entre a posição de inadmissibilidade de intervenção de outros países nos seus assuntos internos e a insistência na aplicabilidade universal dos seus valores morais; entre o *pragmatismo* na

condução da sua diplomacia e o *idealismo* da perseguição das suas convicções morais históricas; e entre a relutância em envolver-se nos assuntos que lhe são externos e o impulsionar de alianças e acordos de alcance sem precedentes. Na verdade, a estruturação do pensamento e comportamento em política externa em torno apenas dos dois conceitos de isolacionismo e intervencionismo pode ser limitadora, desde logo porque estes são susceptíveis de variações conforme se estabeleçam paralelismos e/ou interligações com outros binómios. Por exemplo, dificilmente se lhes poderia colocar paralelamente às ideias de realismo e idealismo, uma vez que explicações realistas e idealistas de ambos os fenómenos são possíveis, em função do contexto e de quem as profere. Afigura-se, pois necessário o seu aprofundamento, através da desconstrução dos conceitos, o que levou outros autores a um outro tipo de categorização que, sem perder um carácter dialéctico, procura multiplicar cada um dos seus lados no sentido de cobrir um maior número de posições e momentos. O próprio Kissinger o faz, como vimos, colocando em tensão particularismo e universalismo, ou pragmatismo e idealismo.

A dialéctica da qual parte Morgenthau é a da tensão clássica entre concepções de interesse nacional e as abstracções morais que constituem a ideologia. Para este autor, o seguimento estrito da experiência como guia de política externa esgota-se com os fundadores e com a primeira década da história da nova nação. A partir daí, uma vez introduzida e desenvolvida a ideologia, a política externa deixa de ter uma estratégia clara que trace princípios fundamentais permanentes baseados no interesse nacional; passa a fazer-se ou de improvisação em face de um problema urgente a resolver, ou, sobretudo, de inovação de um qualquer *princípio moral abstracto* à imagem do qual o mundo deve ser moldado. As concepções de interesse nacional, porém, não desaparecem por completo (a não ser em dados momentos da história), permanecendo, ainda que sob disfarce ideológico, ao longo do século XIX. De facto, para Morgenthau, aquilo que se verificava então era uma disparidade entre a acção, baseada nos interesses concretos, e o pensamento político (ou a retórica), concebido ideologicamente, sendo que este último ascendia precisamente quando os interesses eram menos claros ou mais difíceis de conceber. É, pois, a partir do binómio interesses//ideologia que Morgenthau definirá as suas categorias de política externa para o caso americano. Assim, para este autor, é da luta entre duas concepções opostas que emergem três tipos distintos de estadista americano: o *realista*, que pensa e age em termos de poder, como Alexander Hamilton, e prevalece durante a primeira década dos EUA; o *idealista*, que age em

termos de poder, mas pensa de acordo com princípios morais, à maneira de Thomas Jefferson e John Quincy Adams, que se encontra mais facilmente ao longo do século XIX até à Guerra Hispano-Americana; e o *moralista*, que pensa e age em termos de princípios morais, sendo mais bem representado por Woodrow Wilson, marcando todo o meio século que se segue àquela guerra até próximo da altura em que o autor escrevia (MORGENTHAU, 1950: pp. 833-836, 840).

Walter Russel Mead procede a uma categorização semelhante, também ela conscientemente artificial e definidora de tendências gerais, e não de conceitos rígidos imediatamente retirados da realidade. Contudo, a perspectiva de que Mead parte é muito diferente da de Morgenthau. Embora consciente (aliás, mais do que muitos) da grande variedade de tensões que atravessam o pensamento americano em política externa, Mead começa por reconhecer a sua excepcionalidade, não só no seu sucesso recente e na forma como os americanos se vêem a si mesmos, mas, sobretudo, pela clara distinção entre a sua forma de pensar e a forma de pensar europeia. Não nega a tensão interna entre realismo e idealismo, mas defende que, mesmo no que diz respeito à linha que segue o comportamento realista americano (e ao contrário do que afirmam os próprios teóricos realistas americanos), este é distinto da mundivisão europeia. Há, pois, a considerar duas perspectivas: a de um realismo americano ou anglo-saxónico (uma vez que a Grã-Bretanha imperial também o tenderia a seguir, sendo mesmo a sua fonte), e a de um realismo europeu ou continental (que se refere ao modo de pensar em política externa europeu do século XIX e não ao actual).

Para Mead, o realismo continental parte de três premissas essenciais que muito simplesmente não se aplicam na realidade americana. A primeira tem que ver com o diferente foco depositado na economia; se para os realistas continentais a política externa é assunto estritamente da esfera da política, para americanos e britânicos a economia é uma parte crucial na formação das ordens políticas internacionais. A segunda distinção está relacionada com uma questão de escala, separando a visão eurocêntrica dos continentais de uma visão do sistema global dos anglo-americanos. Esta última resulta, em grande parte, da sua situação geográfica privilegiada, a salvo das consequências imediatas da lógica de uma balança de poder precária, inevitáveis no continente europeu, e reflecte-se, por exemplo, no objectivo de um realismo americano hamiltoniano de integrar a economia americana no sistema mundial britânico da melhor maneira possível. E, finalmente, um último conjunto de considerações relativas à natureza do poder político, ao papel do Estado na sociedade, e aos pontos fortes e fracos

da democracia. Entre estas estão a ideia realista clássica da política externa dirigida por um único estadista que faz dos estados actores unitários e racionais, que se distingue da composição complexa do processo de tomada de decisão do sistema político americano; e a visão negativa que têm os continentais da sua *natureza democrática*, tornando-o vulnerável às ambições imprudentes (para não dizer irracionais) da opinião pública e aos valores abstractos que a sustentam, afirmando a existência de um “fosso moral” (“*moral gap*”) entre um ambiente interno lockeano, em que existe um consenso moral em torno de concepções gerais de vida boa, e um ambiente internacional hobbesiano, caracterizado pela diversidade de concepções morais e de interesses que competem e lutam entre si, por oposição à perspectiva dos públicos democráticos, para os quais a esfera internacional é uma extensão da doméstica. Mead admite que, apesar do carácter revolucionário (no sentido do seu impacto) da experiência americana e da consciência dos fundadores das fragilidades da democracia quando confrontada com a realidade internacional, a capacidade de influência do elemento democrático no processo decisório excedeu as suas expectativas, uma vez que aqueles pretendiam a sua restrição na área da política externa. Contudo, é exactamente este facto que faz da política externa norte-americana não o resultado de uma única mundivisão, mas antes do equilíbrio entre um conjunto de vozes e valores que nem por isso a têm impedido de alcançar sucesso em políticas de longo prazo ambiciosas. É deste facto que o autor parte para a sua categorização (MEAD, 2002: pp. 36-40, 44, 45, 48, 54).

Mead chama-lhes de escolas ou tradições, e impregna-as no desenrolar da *experiência americana*, especialmente em torno de quatro figuras históricas que lhes dão nome, designadamente: os *Hamiltonianos*, que recebem o seu nome de Alexander Hamilton, partilhando da ideia da necessidade de um governo federal forte, com uma capacidade militar desenvolvida, que o habilite a seguir uma política global realista (são os hamiltonianos que encarnam o chamado realismo americano), acreditando que o governo deve promover o desenvolvimento económico, assim como os interesses das grandes empresas americanas (em consonância com os interesses nacionais) dentro e fora do país; os *Wilsonianos*, legado de Woodrow Wilson, defendem também uma política global (e, portanto, de comprometimento ou “*engagement*” internacional), mas que seja focada na promoção da democracia e dos direitos humanos como princípios fundamentais da grande estratégia americana; os *Jeffersonianos*, seguidores do pensamento de Thomas Jefferson, ao contrário dos anteriores, defendem, na medida do possível, a rejeição de uma ideia de política global, através da redução dos

comprometimentos e do aparato de segurança nacional, em troca da preservação interna da democracia, defendendo o princípio de nação exemplar (de promoção da democracia pelo exemplo)²⁰; e os *Jacksonianos*, que devem o seu nome a Andrew Jackson não tanto pelo seu pensamento ou mesmo acção política, mas por aquilo que representava a sua personalidade enquanto general em várias guerras e pela exaltação dos seus discursos apelativos. Este último grupo distingue-se (e desconfia mesmo) dos restantes, de carácter essencialmente elitista, pelo seu apelo às massas²¹, assentando, mais que numa orientação clara, num núcleo de valores populistas que incluem um código de honra que, não desejando, e rejeitando, muitas vezes as guerras do Estado, são, uma vez estas começadas, os que mais se empenham na obtenção de uma vitória honrosa (MEAD, 2002: pp. 87-89; v. também MEAD, 2009: pp. 1-5).

Bruce Russett, num artigo centrado na opinião pública americana, opta por estabelecer um paralelismo entre realismo e idealismo, e a distinção típica usada por analistas ou mesmo pelos *media*, de “*Hawks*” (falcões) e “*Doves*” (pombas). Os “*hawks*”, postos como equivalentes aos realistas, destacam os elementos de competição, assim como a necessidade da manutenção de uma grande capacidade militar como elemento dissuasor, mas também para o uso periódico da força como forma de conservarem a sua esfera de interesses e reduzirem as do seu adversário (numa visão de ganhos relativos), prosseguindo uma lógica avessa à cooperação. Já os “*doves*”, os liberais ou idealistas da política externa, reconhecem a necessidade de cooperação de forma a evitar conflitos violentos e os riscos de se provocar o adversário. Nesse sentido, preferem a negociação de controlo de armamentos ou desarmamento a acções unilaterais, idealizando uma comunidade de interesses internacional (RUSSETT, 1990: p. 516).

Esta categorização de Russett, mais uma vez, é um tanto rígida e, embora se sirva de um vocabulário (tantas vezes vago) familiar ao debate tradicional da política

²⁰ Para Tucker e Hendricksen (1990: pp.141-143), a abordagem original de Jefferson tem uma particularidade que faz dela central no *ethos* internacional americano: o facto de pretender agir na arena internacional em termos de poder, mas sem sucumbir às consequências habituais de uma tal acção, mantendo, no entanto, a esfera doméstica como prevalecte na definição dos interesses a concretizar internacionalmente. Assim, «the purposes and objectives of foreign policy may be properly understood only as a means to the end of protecting and promoting individual freedom and well-being. No end of foreign policy can be morally autonomous, self-justifying an end in itself. Instead, all the ends of foreign policy must be seen as means to the ends of society, which are in turn ultimately the ends of individuals».

²¹ Os jacksonianos compõem boa parte das fileiras do actual movimento *Tea Party* (sobre este assunto, MEAD, 2011).

externa americana, ao defini-lo, associando-o claramente a duas linhas teóricas, deturpa o sentido que muitas vezes lhes é atribuído. Assim, frequentemente, os “*hawks*” aparecem como sendo indivíduos intransigentes em termos das suas posições ideológicas (algo em que são díspares com os realistas), o que se verifica em diversos casos durante a Guerra Fria, entre os anticomunistas mais fervorosos (ainda que muitos acabem por usar este epíteto para obter maiores ganhos e, sobretudo, maior confiança junto da opinião pública de que buscam apoio). De qualquer forma, é mais uma classificação a juntar às diversas que temos abordado. Todas elas não são mais que uma busca de se identificar os grupos que ao longo da história têm competido pela preponderância na definição da política externa americana, de forma a imporem as suas visões ou a concretizarem os seus interesses. A gerir esta competição encontramos as instituições governamentais, que servem também de agentes que medeiam o contacto entre os resultados da competição interna e o ambiente da competição externa.

A política externa no sistema político norte-americano

É ao nível do governo que encontramos os agentes que, apesar da crescente dissolução das fronteiras, enquanto barreiras colocadas aos indivíduos e às transacções, e das alterações no conceito de soberania, ainda vão sendo os principais intermediários entre a estrutura interna e a estrutura externa do sistema político internacional. Para a definição ou circunscrição desses agentes servimo-nos já, no capítulo anterior, da proposta de Krasner de uma tese ou teoria que apresenta como complemento ao realismo sistémico na estrutura doméstica. Krasner chama-lhe de perspectiva *estatista*, ou simplesmente de *estatismo*, por se centrar num elemento doméstico que tende a ter um comportamento orientado para ou pelo sistema internacional, ao qual reage²² - o *Estado* -, não no seu sentido de aglomerado de poder organizado territorialmente, mas dos componentes do governo que serão mais independentes de pressões particularistas e, portanto, mais capazes e atreitos a buscar o interesse geral da sociedade no seu todo, a que chama de *interesse nacional*, e menos dos interesses particulares de algumas das suas partes. No caso específico dos EUA, o autor identifica como sendo tais componentes a Presidência (Casa Branca), o Departamento de Estado, certos elementos dos Departamentos de Defesa e do Tesouro, e ainda determinados comités do

²² Integrado na perspectiva de padrões de acção-reacção de Buzan e Little, este elemento ou agente seria sobretudo passivo na sua contribuição para a reprodução do sistema.

Congresso que lidem com questões mais abrangentes e de interesse geral e cujos membros correspondam a lugares assegurados, isto é, menos democraticamente dependentes. Krasner avança depois para o papel central que tem uma concepção de interesse nacional na perspectiva do Estado, vendo-o sob duas vertentes: uma, mais básica e comum a todos os estados, corresponde à defesa da integridade territorial e política; outra, mais variável, diz respeito a um conjunto empiricamente validado de objectivos, ordenados transitoriamente, que não beneficiam de modo desproporcional grupos particulares da sociedade (KRASNER, 1992: pp. 46 e 47).

Um foco constante na definição estatista do Estado e dos seus componentes é a sua relativa independência dos elementos democráticos do sistema político interno. Esta concepção aparentemente anti-democrática tem sido alvo de críticas por parte de visões mais pluralistas do Estado, assim como das revisionistas. Krasner refere que a perspectiva tradicionalmente defendida pelos estatistas é a de Maquiavel, n'O Príncipe, centrada na forma como o Estado consegue manter o controlo efectivo (conservação do poder), enquanto os pluralistas preferem os Dois Tratados do Governo Civil de Locke, mais preocupados que estão com a forma de controlar o potencial de poder arbitrário do Estado. O autor reconhece que as duas perspectivas não são incompatíveis, permitindo a coexistência de ambas uma sociedade democrática estável. Porém, admite que o facto de se focarem em elementos diversos levá-las-á a prescreverem diferentes políticas. Para o Estatismo, o elemento democrático (controlo popular) permanece um problema, na medida em que dificulta a prossecução do interesse nacional. Este problema é, de resto, especialmente grave no caso americano, onde o poder foi fragmentado conscientemente pelos fundadores de forma a evitar a concentração de recursos no centro, muito embora, tendo-se verificado historicamente os perigos que tal gera relativamente à política externa, a tendência tenha sido a da transferência de competências do poder legislativo para o executivo. Finalmente, o autor conclui que um certo tipo de controlo democrático, o controlo eleitoral, é até benéfico no sentido de aprovar ou reprovar a forma como o governo busca a prossecução do interesse nacional. Assim, o Estatismo não é, de forma alguma, incompatível com a democracia, simplesmente, centra-se na sensibilidade à concretização dos interesses gerais da sociedade sobre os interesses particulares (KRASNER, 1992: pp. 47 e 48).

De facto, a definição estatista de agente é não só compatível com a democracia, como também com outras perspectivas teóricas. O objectivo de Krasner, com o Estatismo, é provar que é possível chegar-se, a partir da esfera doméstica, à definição

realista dos estados como actores unitários racionais. Para tal, identifica um conjunto de componentes do governo que serão os agentes de política externa por excelência. Centrando-nos nesta circunscrição, e sem pôr em causa a posição privilegiada daqueles componentes na percepção e concretização do interesse nacional, é possível colocá-los na lógica, exposta por Buzan e Little, de um *duplo dilema da segurança*. Krasner refere que as perspectivas de Maquiavel e Locke, de detenção de controlo efectivo por parte do Estado e de necessidade de impedir que aquele controlo seja arbitrário e/ou excessivo, que conduziu, em muitos casos, à fragmentação do poder, não são incompatíveis. Se colocarmos o Estado no meio de um duplo dilema de segurança, a manutenção do controlo efectivo deve fazer-se contra ameaças tanto internas como externas; se, porém, certos elementos detentores de poder dentro do próprio Estado, usando-o de forma abusiva, passarem eles mesmos a constituir-se como uma ameaça à segurança dos princípios ou da sociedade que governam, podem esta ou outros elementos de um Estado fragmentado salvaguardar a sua integridade dos limites impostos por esses princípios e pela sua estrutura. Além disso, sem que se submeta o conceito de interesse nacional à influência (que, ainda assim, não deixa de ter) de interesses particulares, é incontestável (provado pela simples existência de debate) que não existe uma concepção única de interesse nacional (pelo menos na segunda vertente mencionada pelo autor), mas sim diversas perspectivas sobre qual possa este ser, em função das diferentes tradições de pensamento em política externa. Sem negar a tendência que verifica Krasner (e também outros autores, como veremos) da deslocação de competências do legislativo para o executivo (não negando também as excepções a esta norma), aquilo a que chegamos é a definição, por circunscrição, de agentes de política externa que, mais ou menos expostos a órgãos ou aglomerados pluralistas, servirão de referência ao debate e à competição pela prossecução de diversas concepções de interesse nacional.

Os EUA, no seu percurso inicial, conseguem a proeza de serem o resultado de um espírito revolucionário eficaz, que consegue a primeira independência anti-colonial, e ainda de se marcarem como a *primeira Nação do novo*, cujos principais fundamentos são o Destino e a experiência presente e futura, experiência republicana, sem precedentes à sua altura, rompendo com uma história dominada pelos poderes monárquicos despóticos europeus; e de ser, ao mesmo tempo, uma nova força de *carácter essencialmente conservador*, céptica em relação à natureza humana e ao Estado, e afirmando, ainda assim, a imprescindibilidade das liberdades individuais, daí

o seu duplo cepticismo, a partir do qual se procurará a limitação do elemento de centralização estatal, através do federalismo e dos mecanismos de “*checks and balances*”, e do elemento de uma democratização excessiva, totalitária, através do princípio da representação articulado na dupla cidadania (Estado federal e Estados federados), que se reflecte, inclusivamente, na forma como é eleito o Presidente (colégio eleitoral) e como é organizado o Congresso (duas câmaras) (v. SOROMENHO-MARQUES, 2003: pp. 24 e 25)²³.

Contudo, a política externa tem sido uma área do governo tendente a ser vista como tendo um lugar especial na forma como se aplicam os “*checks and balances*”, dado o seu carácter distinto (uma vez que lida com uma realidade diferente da doméstica). Estes não deixam de se verificar; no entanto, aqueles que limitam o poder central, e em particular o executivo, tendem a ser atenuados, ao passo que os que limitam o controlo popular são, conseqüentemente, realçados. De facto, já Tocqueville referia que a democracia, regime de valor acrescido na sua esfera doméstica, encontrava grandes dificuldades em fazer-se afirmar na política externa, onde os seus pontos fracos se evidenciavam e os seus pontos fortes de nada valiam; as virtudes necessárias à política externa, que à democracia faltavam, encontrava-as o pensador francês na aristocracia. De resto, Tocqueville afirma que, ainda assim, este não é um problema americano, onde a consciência do diferente carácter da política externa e dos pontos fracos da democracia levou a que aquela fosse colocada nas mãos de uma aristocracia – o Presidente e o Senado – longe da influência «directa e quotidiana do povo». Não deixa, no entanto, de referir que, aquando da Revolução Francesa, foi necessário um Presidente Washington popularmente fortalecido para fazer frente à opinião das massas (TOCQUEVILLE, 2001: pp. 274-277)²⁴. Também os autores dos artigos d’O Federalista atribuem à política externa e às suas componentes um carácter distinto, desde logo atribuindo a sua direcção apenas a entidades federais. Prosseguindo, depois,

²³ Também Hamilton (*et al.*, 2003: p. 326), n’O Federalista nº 51, assenta não só o sistema de “*checks and balances*”, mas toda a questão da formação do governo numa reflexão sobre a natureza humana: «Deve fazer-se com que a ambição contrabalance a ambição. O interesse do homem deve estar ligado aos interesses constitucionais do cargo. Pode resultar de uma reflexão sobre a natureza humana, que tais dispositivos sejam necessários para controlar os abusos do governo. Mas o que é o governo em si próprio senão a maior de todas as reflexões sobre a natureza humana?».

²⁴ Mais tarde, à entrada na Guerra Fria, também George Kennan havia de defender a política externa como domínio de uma aristocracia de especialistas, protegida, no seu desenvolvimento quotidiano, do processo democrático e dos interesses particulares, e apenas ocasionalmente sujeita a consulta popular (HUNT, 1987: p. 7).

n'O Federalista nº 74, para o poder de direcção da guerra, não tem dúvidas Alexander Hamilton em atribuí-lo ao executivo e, de preferência, ao Presidente (já a sua declaração exigia também a participação do Senado)²⁵. Mas o carácter distinto da política externa é ainda mais manifesto no poder de celebração de tratados (abordado n'O Federalista nº 75), em que Hamilton, perante a indecisão de o atribuir ou ao executivo ou ao legislativo, acaba por concluir que «[o] poder em questão parece mais constituir um departamento distinto e não pertencer, com propriedade nem ao legislativo nem ao executivo». Viriato Soromenho-Marques compara esta perspectiva à de Locke no Segundo Tratado do Governo Civil, em que o autor inglês considera a direcção das relações internacionais um poder especial, a que chama de *poder federativo* (“*federative power*”) (HAMILTON *et al.*, p. 458). Embora o poder de celebração de tratados, constitucionalmente, seja partilhado pelo executivo e pelo Senado, na prática, o executivo tem vindo a encontrar formas de contornar a necessária aprovação do Senado para levar a cabo muitos acordos internacionais.

Uma abordagem *institucional* (como a que, de algum modo, temos vindo a seguir) traz vantagens no sentido de se perceber onde se localiza o foco do poder no processo de tomada de decisão no que diz respeito às grandes questões de política externa, tidas como de interesse nacional. O *institucionalismo* não se cinge a uma visão legalista do que é suposto que as instituições façam de acordo com o que dita a Constituição; pelo contrário, assume a flexibilidade das normas desta última como um espaço que se abre para a prossecução de interesses e visões de cada uma das principais instituições e respectivos titulares de cargos. No caso americano, as abordagens institucionais tendem a centrar-se nas relações entre o executivo (a presidência e os vários departamentos executivos, como os enumerados por Krasner) e o Congresso (grande órgão legislativo por excelência), levando em conta o seu enquadramento jurídico-constitucional, correspondente a uma parte dos *valores*, e, por outro lado, os *interesses* das instituições e dos indivíduos que delas fazem parte. A abordagem institucional ou institucionalista tende a ser criticada pelos realistas (entre outros), pois, ao invés de deduzir logicamente o comportamento dos actores de factos da estrutura internacional, desloca a lente da sua análise para os seus próprios interesses individuais

²⁵ Assim, «De todas as preocupações e interesses do governo, a direcção da guerra exige da forma mais peculiar essas qualidades que distinguem o exercício do poder por uma única mão. A direcção da guerra implica a direcção da força comum; e o poder de dirigir e empregar a força comum constitui uma parte usual e essencial da autoridade executiva» (HAMILTON *et al.*, 2003: p. 453).

ou institucionais (CHITTICK, 2006: pp. 311-313). Contudo, uma abordagem diferente é possível, em que mudanças numa das esferas podem sustentar comportamentos diferentes, apesar da constância verificada na outra esfera, isto é, um dado acontecimento na estrutura internacional justifica uma resposta distinta do habitual, ainda que as relações institucionais permaneçam substancialmente iguais, e vice-versa. Assim, verifica-se uma distinção das políticas em função dos níveis de constrangimento da estrutura internacional (ainda que os constrangimentos internos também não lhes devam ser estranhos) entre (por ordem decrescente) *políticas de crise*, *políticas estratégicas*, e *políticas regulares* (CHITTICK, 2006: p. 314).

William O. Chittick (2006: p. 325) mostra como grandes variações no comportamento das instituições podem ser resultado ou de acontecimentos externos ou internos através do exemplo das intervenções do Senado em questões de política externa entre 1895 e 1985 (ver gráfico I). Assim, o que se verifica é que há dois grandes picos de intervenção ao longo deste espaço de tempo, um à entrada e saída da I Guerra Mundial (quando a participação na Sociedade das Nações é rejeitada), e outro na segunda metade da década 1970, em plena Administração Carter (período que será estudado na segunda parte desta dissertação), no rescaldo dos abusos do executivo na Guerra do Vietname e do caso Watergate. Os restantes picos correspondem também a importantes acontecimentos, como a Guerra Hispano-Americana em 1898, as políticas de neutralidade e, posteriormente, a entrada na II Guerra Mundial, os primórdios da Guerra Fria, e a fase final da Guerra do Vietname. Não deixa de ser curioso que a II Guerra Mundial apresente um impacto no Senado, em termos da sua intervenção, bastante inferior ao da primeira, o que poderá ser explicado em parte pelo facto de logo no pós I Guerra Mundial ter sido preparado um conjunto de mecanismos ou cláusulas de neutralidade que limitaram, logo a partir daí, a acção do executivo. No pós II Guerra Mundial, o aumento do número de crises e as lições retiradas das consequências do isolacionismo do período entre guerras resultaram num reforço do poder executivo a níveis que fizeram desta a época de ouro para os realistas²⁶.

²⁶ Outras oscilações têm que ver com a competência do Senado relativamente a diferentes tipos de acção, como sejam declaração de guerra ou celebração de tratados. Isto explica que no princípio da Guerra Fria o Senado tenha sido mais interventivo que à entrada na II Guerra Mundial.

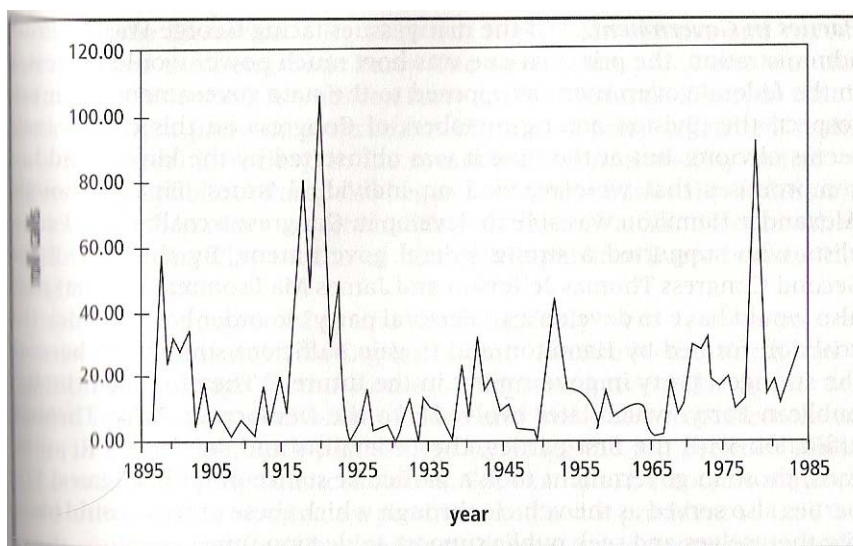


Gráfico I: Chamadas a votar do Senado em questões de política externa entre 1897 e 1985 (CHITTICK, 2006).

Arthur Schlesinger concorda que nos EUA a questão do controlo da política externa, do ponto de vista constitucional, tem-se marcado pela distribuição de poderes entre a presidência e o Congresso, disputa que se tem dado nos “silêncios da Constituição”, ou seja, nos pontos onde esta é vaga e susceptível de interpretações mais arbitrárias; identifica, desde logo, à semelhança de Tocqueville e dos autores d’O Federalista, a partir de uma decisão do Supremo Tribunal de 1936, o diferente carácter da política externa e, conseqüentemente, uma distinção fundamental do papel e peso do poder do Presidente em assuntos domésticos e em assuntos externos; verifica, assim, também que este tem levado a uma tendência para o reforço dos poderes do executivo em detrimento do legislativo, tendência realçada na época da Guerra Fria; esta tendência, porém, não é impeditiva da existência de oscilações no diferente peso das duas instituições em função de reacções a abusos percebidos da parte da instituição concorrente²⁷; finalmente, verifica que a disputa se tem dado sobretudo em torno dos poderes de celebração de tratados e de declaração de guerra, com especial destaque para este último. No respeitante à celebração de tratados, a necessidade de aprovação do Senado tem vindo a ser contornada pela criação de uma nova figura jurídica, já em

²⁷ Na altura em que escreve, a tendência de reforço do executivo é posta em causa com a reacção do Congresso aos abusos das Administrações Nixon e Johnson na Guerra do Vietname, através do *War Powers Act*.

meados do século XIX, chamada “acordo executivo” (“*executive agreement*”). Quanto ao resto, conclui-se que o facto da Constituição ser vaga relativamente a várias questões incluídas na categoria de assuntos externos advém da consciência dos fundadores da imprevisibilidade e diversidade dos desafios que se lhe colocam, o que faz com que o diferente peso dos vários órgãos varie em função do contexto histórico. A situação de Guerra Fria, pelo aumento das situações de crise decorrentes de um comprometimento mais acentuado dos EUA, pela confrontação ideológica e novo equilíbrio de poderes, e, sobretudo, pela nova circunstância de perigo nuclear, conduz a um novo consenso (acrítico) que beneficia o alargamento dos poderes da presidência, reafirmando-se a política externa como domínio especial do Presidente²⁸, a que acresce o uso de meios secretos, que reduz necessariamente o controlo democrático pelo Congresso²⁹. Isto mesmo verifica-se com o poder de declarar a guerra, tendo-se dado a participação na Guerra da Coreia sem consulta formal do Congresso, situação que se voltaria a repetir em moldes semelhantes com o Vietname (SCHLESINGER, 1972: pp. 78-82, 90, 95, 99). Ainda assim, apesar do reforço visível do executivo durante a Guerra Fria, tal não foi impeditivo das excepções que confirmam a regra da reacção a abusos de um dos órgãos (como vimos no gráfico, em relação ao período da Administração Carter), o que deixa claro que continua a haver limites ao uso arbitrário do poder, entre os quais também não é de descurar a opinião pública. Esta última, tendo sido envolvida pelo consenso dos primeiros anos da Guerra Fria (e por alguns dos seus radicalismos ideológicos), não deixou de, depois dessa fase inicial, variar em função de constrangimentos externos e internos.

Os realistas tendem a ver com maus olhos a influência da opinião pública na formulação da política externa, ou porque a consideram ideologicamente radical (no sentido da sua polarização ideológica), ou porque demasiado sujeita a interesses particulares, ou ainda por a considerarem geralmente ignorante no tocante a política externa. Num artigo já mencionado, Bruce Russett contraria estas três perspectivas através de uma revisão de um conjunto amplo de estudos de opinião durante a Guerra Fria. Antes de mais, é preciso lembrar que nos temos concentrado nas grandes questões

²⁸ O Secretário de Estado de Truman, Dean Acheson, é um dos defensores da prerrogativa presidencial, vendo o poder de fazer a guerra como presidencial por excelência, enquanto decorrência da política externa por outros meios (SCHLESINGER, 1972: p. 95).

²⁹ O Vietname, durante a Administração Nixon, é, mais uma vez, paradigmático enquanto exemplo do desrespeito pelo direito à informação do Congresso (SCHLESINGER, 1972: p. 103).

da sociedade (ditas de interesse nacional), que, pela sua abrangência, são transversais e, portanto, mais imunes às pressões dos interesses particulares, até porque, quando fracturantes, tendem a estruturar-se de acordo com a lógica da maioria. Russett começa por contrapor a ideia de uma opinião pública polarizada, demonstrando que esta é *fundamentalmente centrista* (algo manifestado pelo apoio ao não uso de armamento nuclear num primeiro ataque). Assim, os próprios líderes, podendo começar de um ou de outro lado (na divisão que faz entre *Hawks* e *Doves*), vêem-se obrigados a dirigir-se ao centro, conciliando elementos de retórica e das realidades das duas visões, de forma a convergir com as expectativas da maioria. Mas se permanece o receio de que a opinião pública constanja demasiado os decisores políticos, Russett fá-lo desvanecer-se. Aquilo que retira das suas observações é que a opinião pública está geralmente disponível para apoiar um vasto escopo de políticas, aceitando um amplo conjunto de alternativas que visem a concretização de objectivos genéricos como a paz e a segurança. É claro, permanecem limites: a opinião pública continua a não apoiar a entrada em qualquer conflito (continua a haver guerras populares e guerras impopulares) e quando o apoio a uma tal situação se verifique, naturalmente, vai decrescendo com o seu prolongamento e com o aumento do número de baixas e de gastos. No entanto, no princípio da intervenção na Guerra do Vietname, podiam-se encontrar maiorias tanto a favor do bombardeamento do Vietname do Norte e do envio de mais tropas americanas, como a favor da negociação e, inclusivamente, da possibilidade de participação do Viet Cong no governo do Vietname do Sul. O Presidente tinha, pois, ao seu dispor um mandato que lhe dava grande margem para escolher os meios que achasse adequados, fossem estas acções beligerantes ou conciliatórias, se levadas a cabo com moderação e com o devido *timing* (RUSSETT, 1991: pp. 516-518, 526).

No que diz respeito à eventual ignorância da opinião pública, Russett não só a contraria, como deduz da opinião pública o assentimento para com muitos dos pressupostos realistas. Por exemplo, é notada a compreensão por parte do público da lógica da realidade e da articulação da teoria da dissuasão, não se verificando uma diferença significativa entre grupos de altos rendimentos e educação e o público em geral. Indo mais longe, o público, na sua maioria, prefere situações de equilíbrio de poder, em detrimento da busca de vantagem ou domínio; e aplicam um realismo prático na sua visão das relações Este-Oeste, de uma contínua luta por influência, sendo que os americanos devem estar preparados para resistir, mas também para se adaptarem no sentido de buscarem o equilíbrio de poderes, o que prevê meios de negociação da paz e

relaxamento das tensões. Daqui conclui Russett que a maioria dos americanos não são nem *Hawks* nem *Doves*, mas sim *Owls* (corujas). De resto, a opinião pública parece evoluir ao ritmo dos acontecimentos domésticos e internacionais (sendo constringida por ambos), assim como ao ritmo das posições de líderes políticos como o Presidente, esclarecendo que não só os públicos influenciam o poder como, muito frequentemente, o inverso também se dá. Assim, numa democracia os líderes não são obrigados, de qualquer modo, a seguir sempre a vontade popular. Podem umas vezes moldá-la, outros ser moldados, sendo que líderes diferentes agem sob expectativas diferentes³⁰, e, conforme estas, têm uma maior ou menor margem de manobra (RUSSETT, 1991: pp. 519, 524, 537 e 538; v. também, sobre a opinião pública, MAGGIOTTO, WITTKOPF, 1981; HURWITZ, PEFFLEY, 1987; MEAD, 2002; sobre a opinião pública americana e as armas nucleares, v. BOYER, 1984). O que não podem é ignorar os constrangimentos democráticos demasiado e por demasiado tempo.

³⁰ Por exemplo, é, para o público, mais bem visto um *Hawk* como Nixon a negociar com a URSS ou a RPC, do que alguém percebido como *Dove*, como Carter, a procurar a mesma via.

Capítulo III: Estrutura internacional: a Guerra Fria como sistema e as respostas estratégicas americanas

Poucos períodos na história se terão identificado tão vincadamente com uma determinada estrutura do sistema internacional como a *Guerra Fria*. Distinguindo-se de todas as situações de guerra e de paz anteriores, assume como imprescindíveis para a sua definição as principais características da nova estrutura surgida após a II Guerra Mundial, à qual não são alheios novos elementos sistémicos e estruturais (como o aparecimento do armamento nuclear ou o desenvolvimento de elementos de sociedade internacional em alguns vectores da vida internacional), mas também elementos habitualmente postos de parte relativamente às concepções mais tradicionais de estrutura, trazendo o carácter ideológico e de regime dos principais actores ao primeiro plano do debate. Precisamente, para o debate em torno da definição ou carácter da estrutura da Guerra Fria tem sido de grande importância um outro debate, em torno das causas do princípio e fim da Guerra Fria, que coloca em tensão todos estes elementos em função do peso que cada autor lhes atribua. Mais que nunca, a tradicional dificuldade em conciliar poder e ideologia na esfera internacional, entre estrutura doméstica e externa, evidencia-se durante o período da Guerra Fria, o que é particularmente claro no confronto de interpretações da sua história.

Raymond Aron (1974, pp. 9-11) apresenta-nos um conjunto de definições da Guerra Fria (entre as quais a sua), em que o diferente peso atribuído a cada um dos referidos elementos é notório, e contribui para distingui-las. A primeira é a de André Fontaine, assente essencialmente no carácter ideológico dos dois pólos (e em especial no da URSS) da *estrutura bipolar*: a Guerra Fria corresponde a uma situação de hostilidade permanente entre a URSS e o Ocidente, em consequência do regime soviético e da reacção dos estados liberais àquele, ou, visto de outro modo, ao confronto de dois universalismos missionários encarnados pelo Marxismo-Leninismo, por um lado, e pela democracia americana, por outro. É na sustentação do facto, não menos central, da bipolaridade que Fontaine introduz as capacidades das duas principais unidades do sistema. Assim, uma tal estrutura, bem como a própria Guerra Fria, só existe por existirem, em meados do século XX, dois poderes com vastos territórios e expressão demográfica, confiança nos seus valores, e ainda uma diversidade de armamentos que lhes permitiram disputar o domínio mundial sem que nenhum tenha chegado a uma situação em que se verificasse uma superioridade decisiva de um sobre o outro.

Morgenthau (cit. por ARON, 1974: p. 10) dá menos atenção à ideologia, concentrando a distinção da Guerra Fria de outros conflitos no passado em dois factores: a impossibilidade, dados os interesses e posições em causa, de ambas as partes perseguirem políticas conciliadoras capazes de resolver as contendas entre as mesmas; e a conseqüente necessidade de protegerem e promoverem os seus interesses através de pressões unilaterais sobre a vontade do oponente por todos os meios possíveis (diplomáticos, militares, económicos, subversivos), sem que se chegue ao emprego directo da força³¹.

Aron sistematiza depois a sua própria definição, segundo a qual a Guerra Fria corresponde a uma *fase de extrema tensão* que começa ainda antes do fim da II Guerra Mundial, combatida simultaneamente, e não conjuntamente, contra os alemães, ainda que se torne evidente apenas em 1947, com a Doutrina Truman e a Conferência de Paris, em que se discutiu a implementação do Plano Marshall. Na sua definição, Aron demarca a ideia de Guerra Fria de conceitos que considera distintos, como os de *coexistência pacífica* ou *détente*, em que os níveis de tensão são mais reduzidos. O pensador francês enumera depois um conjunto de características do novo sistema e da sua emergência, das quais são de destacar a globalização do sistema (anteriormente apenas europeu) e conseqüente perda de autonomia da Europa, que passa a ter a necessidade da intervenção de potências externas para a manutenção do equilíbrio de poderes. A estrutura bipolar é alcançada com a aquisição, da parte da URSS, de uma esfera de influência no leste europeu, constituindo-se como grande bloco eurasiático, bem como quando os EUA, rompendo com os erros do período entre guerras, decidem abandonar de vez a ilusão de que poderiam continuar a servir de árbitros entre Moscovo e Londres, assumindo finalmente o papel que a Grã-Bretanha não tinha mais capacidade de desempenhar (ARON, 1974: pp. 11 e 27).

Como se tem verificado, para definir a Guerra Fria e o seu sistema, tem sido de grande importância o debate em torno das suas origens e fim, bem como das várias dimensões que esta comporta (a que não são alheias as várias dimensões do conceito de poder). De facto, dependendo de um diferente foco em cada uma dessas dimensões, as definições, o estabelecimento de datas de começo e fim, e a atribuição de culpas para o seu início e méritos para o seu fim variam.

³¹ Em ambas as definições, a de Fontaine e a de Morgenthau, o impacto do armamento nuclear está implícito na afirmação como limite estrutural ou sistémico a beligerância directa entre as duas principais potências, embora tal não seja referido.

A interpretação, muitas vezes implícita na investigação historiográfica, acerca da responsabilidade pelo início (e, de certa forma, manutenção) da Guerra Fria estruturou-se em três grandes escolas até meados dos anos 1980, cenário que foi substituído por um de maior fragmentação após o fim deste período, com a abertura de muitos dos arquivos soviéticos e chineses. A primeira dessas escolas é a dos *Tradicionalistas* ou ortodoxos, que pontificaram durante os anos 1950, quando a Guerra Fria ainda era um dado relativamente novo, vivido a quente e com muita informação ocultada, sendo que para estes o irromper do conflito entre Este e Oeste foi sobretudo da responsabilidade simultânea da personalidade paranóica de Estaline combinada com as implicações revolucionárias da doutrina Marxista-Leninista, em suma, do expansionismo soviético aliado ao tradicional sentimento de insegurança russo (assim como à forma autoritária como este era lidado pelos dirigentes russos), perante o qual a resistência americana ou ocidental era algo de inevitável, de necessário, à imagem do que já afirmara o então diplomata George Kennan no seu famoso Longo Telegrama de 1946 (v. KENNAN, 1967) ou no artigo que escreveu como Mr X na revista *Foreign Affairs* (v. KENNAN, 1947). A segunda escola aparece um pouco em resposta ao domínio da primeira, mas sobretudo como reacção hostil à Guerra do Vietname, invertendo o ónus da responsabilidade pelo desencadeamento do conflito. Para os *Revisionistas*, que se destacaram ao longo dos anos 1960 e princípios dos anos 1970, foi a tradição e necessidade expansionista do capitalismo americano, que acompanhou toda a sua história, que levou os EUA a abraçarem novas responsabilidades (e preponderância) globais, que acabariam, dadas as circunstâncias, por chocar e provocar (de certa forma, deliberadamente) a hostilidade soviética. Alguns revisionistas consideravam mesmo haver imperativos ideológicos e económicos na base da internacionalização da política americana. A terceira escola, surgida em meados dos anos 1980, é a dos *Pós-revisionistas*, que, não sendo tão radical como as anteriores na atribuição de responsabilidades, procura, até certo ponto, conciliá-las, estando, ainda assim, mais próxima dos tradicionalistas. Se o expansionismo soviético eventualmente prosseguido por Estaline desempenhou um papel, foi mais, no entanto, o medo que os dirigentes e povos por aquele ameaçados sentiram que levou a que os americanos, respondendo aos seus apelos, tivessem de intervir em muitas disputas que prefeririam ter evitado. A principal voz desta escola foi John Lewis Gaddis, que mais tarde, como veremos, viria a rever parcialmente a sua posição (LEFFLER, 2005: pp. 15 e 16; v. também GADDIS, 1983).

Melvyn P. Leffler sugere uma alternativa ao consenso pós-revisionista, que assenta no conceito de *dilema de segurança*. Assim, não foram tanto as acções soviéticas, mas os receios surgidos de deslocações socioeconómicas (que poderiam, por exemplo, conduzir à ascensão dos partidos comunistas na Europa ocidental, e que estiveram na base do Plano Marshall), do nacionalismo revolucionário, da fraqueza britânica, e dos vazios de poder eurasiáticos que levaram os EUA a tentar moldar o sistema internacional de forma a que este se conciliasse melhor com o seu conceito de segurança (através de medidas de carácter intencionalmente defensivo), isto é, a Guerra Fria não foi mais que um clássico exemplo do dilema de segurança, em que as unidades, tomando iniciativas no sentido de garantirem a sua segurança, acabam por interferir com as percepções de segurança dos seus adversários, originando uma espiral de desconfiança não prevista inicialmente (LEFFLER, 2005: p. 16; v. também, sobre a Guerra Fria como dilema de segurança, JERVIS, 2006).

Michael Cox (1990: p. 27) sugere outras três abordagens para além das revisionista e pós-revisionista. A primeira é muito próxima da de Leffler, baseada no dilema de segurança, defendendo que o conflito se deveu a erros nas percepções de ambas as partes; a segunda aproxima-se da tradicionalista, afirmando uma tendência ocidental infeliz de estabelecer paralelos entre a URSS e o caso da Alemanha Nazi; a terceira, à semelhança dos revisionistas, centra-se nas características internas do sistema político americano, mas de uma outra perspectiva, mais assente nos valores e mais benévola no julgamento que faz da responsabilidade americana, aproximando-se das abordagens do liberalismo republicano em teoria das relações internacionais. Devido às próprias peculiaridades dos EUA enquanto nação e da sua história, aqueles seriam incapazes de conviver no sistema internacional com um país como a URSS, por não corresponder a um ideal democrático, ou, no mínimo, estariam ideologicamente predispostos a suspeitar dos soviéticos devido a uma aversão natural a tudo o que é radical.

Cox (1990: p. 31), como Leffler, sugere também a sua própria alternativa para justificar a longa duração da Guerra Fria. Para este autor, a Guerra Fria teve uma duração invulgarmente longa por ser do interesse de grupos dentro das duas principais potências. Por este motivo, nenhum dos lados procurou alterar a natureza das suas relações após estabelecidas, procurando não tanto uma vitória clara como a manutenção de um equilíbrio. Deste modo, procuraram o prolongamento desta situação através de um jogo controlado com regras comuns. Esta ideia parece ser atreita ao prosseguimento

de políticas de détente que estabilizassem, pela sua institucionalização, o *statu quo*. Contudo, Cox considera que a détente falha precisamente por deixar de servir os interesses garantidos pela Guerra Fria, encontrando a oposição interna de militares, grupos de direita, ou judeus americanos (devido à questão da migração de judeus da URSS).

John Lewis Gaddis, mais tarde, revendo a sua posição (pós-revisionista) com o acesso a novos arquivos após o fim da Guerra Fria, aproxima-se da escola tradicionalista, atribuindo a culpa do seu início a Estaline e consagrando o carácter democrático dos EUA (num quase equivalente à teoria de Doyle em história), na obra de referência de história da Guerra Fria *We Now Know: Rethinking Cold War History* (GADDIS, 1997). Desde logo, critica a utilidade de realismo e neo-realismo na medida em que estes ignoram voluntariamente o que se passa dentro da cabeça dos protagonistas (como as suas intenções ou o fundamento psicológico dos seus comportamentos)³², passando a assentar a sua interpretação da “nova” história da Guerra Fria nos seguintes pressupostos: a diversificação do poder foi mais importante para o desfecho do conflito que o equilíbrio de poderes³³, o que implicará que a bipolaridade numa dimensão do poder (a militar) possa ser acompanhada por multipolaridade ou preponderância americana noutras dimensões; ambos os lados desenvolveram impérios ou esferas de influência, mas a forma como o fizeram foi diferente, o que resultou mais do carácter dos regimes (autoritário vs democrático) que de considerações ideológicas (embora a ideologia não seja alheia na constituição da identidade dos regimes); a introdução de um elemento de polarização moral, que faz da Guerra Fria uma competição entre bem e mal (dimensão que, ainda que vista com cuidado, não deve, para o autor, ser ignorada); a superioridade da democracia na manutenção de alianças, em que subscreve a teoria de Doyle; na mesma linha do anterior, o realismo democrático distingue-se do romantismo autoritário promovido pelo Marxismo-Leninismo, introdutor de instabilidade e tensão; o armamento nuclear é o principal responsável pela troca da destruição a que se assistiu nas experiências dos sistemas anteriores pela durabilidade do novo sistema; e, finalmente, um argumento que

³² Assim diz Gaddis (1997: p. 282): «“Realist” and “neorealist” theorists of international relations regarded what went on inside people’s heads as hard to measure, and therefore easy to dismiss».

³³ Aqui é importante uma abordagem multidimensional do conceito de poder semelhante à de Buzan *et al.* (1993). Para Gaddis, a longa duração da Guerra Fria deu-se precisamente por esta se ter concentrado demasiado na dimensão militar do poder.

o aproxima dos tradicionalistas, considerando que, independentemente de ter havido ou não uma guerra fria sem Estaline, a que teve lugar era inevitável enquanto este estivesse no poder, sendo que a sua influência é tal, que passou a definir a forma de governar dos seus sucessores até Gorbachev (apesar das várias tentativas de *desestalinização*). (GADDIS, 1997: pp. 283-294; para uma crítica desta obra v. LEFFLER, 2006).

Como nos lembra Gaddis, é importante que se considere o sistema e desenvolvimento da Guerra Fria sob o ponto de vista de diversas dimensões (abordagem multidimensional). Richard Ned Lebow (2006: pp. 68-70) refere quatro abordagens diferentes, cada uma assente numa das várias dimensões da Guerra Fria: a da *estrutura*, levada a cabo pelos realistas, que concebe a Guerra Fria como luta de poderes; a das *ideias* ou *ideologias*, que se centra no confronto ideológico; a da *política doméstica*, assente nos interesses internos; e a dos *líderes*, do ponto de vista do seu modo de pensar, decidir, e das suas percepções. David S. Painter e Melvyn P. Leffler (2005: p. 12) apresentam resumidamente a Guerra Fria nas suas várias dimensões assim:

«After the Second World War five developments shaped the international system: great power rivalries, changes in the technology of warfare, transnational ideological conflict, reform and reconstruction of the world capitalist system, and movements of national liberation. Events in each of these areas affected one another, accentuating tension between the United States and the Soviet Union, generating an arms race, polarizing domestic and international politics, and splitting the world into military and political blocs. This new international order became known as the Cold War».

Num artigo (GADDIS, 1986) mais próximo da perspectiva neo-realista (são frequentes as referências à *Theory of International Politics* de Waltz) e ainda longe de muitos dos pressupostos avançados, mais tarde, em *We Now Know*, Gaddis sustenta a longa duração da Guerra Fria (a “longa paz”) e a sua relativa estabilidade num conjunto de dimensões organizadas em dois grandes grupos, os *elementos estruturais de estabilidade* e os *elementos comportamentais de estabilidade*. Do primeiro grupo fazem parte: a *bipolaridade* (que é vista como factor de estabilidade para neo-realistas, mas como factor de instabilidade para realistas clássicos); a *independência* relativa das superpotências entre si; *influências domésticas* (em que destaca a quase ausência de mudança dos objectivos americanos na sua relação com os soviéticos). O segundo grupo inclui: *armas nucleares*, que são, muito provavelmente, o principal factor de estabilidade da Guerra Fria, introduzindo o princípio da dissuasão³⁴. Para Buzan (*et al.*,

³⁴ Em *We Now Know* (GADDIS, 1997: p. 86), o mesmo Gaddis espelha bem o significado revolucionário deste novo tipo de armamento: «The ancient principle that if weapons are developed opportunities will

1993), as armas nucleares constituem um novo elemento considerado sistémico, na medida em que, sem ser verdadeiramente estrutural (no que concerne os seus princípios ordenadores) e tendo um significado muito para lá das simples acções das unidades ou das suas interacções, tem um impacto de abrangência sistémica, mudando a forma como as unidades se percebem, agem, bem como o significado das alterações estruturais (cujos constrangimentos são, de certa forma, atenuados). Já para Weber (1990), também são de carácter sistémico, mas em que, na perspectiva neo-realista, não se faz distinção entre efeitos estruturais e sistémicos. De acordo com este autor, a custódia conjunta do sistema internacional que se passa a verificar entre as superpotências nucleares constitui mesmo um novo princípio ordenador da estrutura internacional. Prosseguindo com os elementos comportamentais de estabilidade avançados por Gaddis, encontramos em segundo lugar a revolução nos *mecanismos de reconhecimento* (tecnologia e serviços secretos de informação); segue-se a *moderação ideológica*, algo que em *We Now Know* chega a pôr em causa, negando a moderação ideológica, em alguns momentos, de Estaline ou Mao Tsé-Tung, que acusa de “romantismo autoritário”³⁵ (para uma perspectiva da ideologia durante a Guerra Fria a meio termo entre o realismo e a consideração de maior influência da ideologia, v. KRAMER, 2006); aquilo a que chama de *regras (tácitas) do jogo* (defendido também no argumento de Michael Cox) entre as superpotências (submetidas à lógica da teoria dos jogos), incluindo (1) respeito pelas esferas de influência, (2) evitar confronto militar directo, (3) uso das armas nucleares como último recurso, (4) preferência de uma anomalia previsível a uma racionalidade imprevisível, e (5) não procurar comprometer a liderança do outro lado.

Finalmente, na sequência do apresentado no I capítulo, há a constatar que a Guerra Fria surge em simultâneo (não se devendo, portanto, confundir com o mesmo, ainda que os dois se entrecruzem) com um outro fenómeno, o da institucionalização de novos elementos de sociedade internacional (tal como são concebidos por Buzan [1993a]), introduzidos por novas instituições e regras nos sistemas político e económico internacionais, levada a cabo, sobretudo, pelos EUA, como nova principal potência do sistema, numa tentativa de criar uma nova ordem internacional que suplante os erros do

be found to use them can, therefore, no longer be taken for granted, and that is a shift of major proportions in the long and lamentable history of warfare».

³⁵ De facto, à semelhança dos realistas, vê a ideologia como factor desestabilizador, algo que se manterá em *We Now Know* relativamente à ideologia soviética. Gaddis (1986: p. 128) reconhece também a importância do armamento nuclear para moderar a orientação ideológica dos dois lados.

período entre guerras. A URSS e os restantes países do bloco socialista não estão incluídos em algumas dessas instituições ou abrangidos por algumas dessas regras (como as do sistema de Bretton Woods), pelo que se encontram num círculo inferior de sociedade internacional (mais próximo de um sistema internacional puro). A paralisação de algumas das instituições em que a URSS participa (como o Conselho de Segurança da ONU), como decorrência lógica das dinâmicas de Guerra Fria, limita em grande medida efeitos de elementos de sociedade internacional, evidenciando a anarquia ou o carácter anárquico do sistema. Contudo, a exclusão da URSS de muitas das instituições do sistema económico internacional foi, para vários autores, uma causa importante do seu colapso e do fim da Guerra Fria. Os elementos de sociedade internacional, e os princípios que incluem (como o princípio da autodeterminação, já proposto nos 14 pontos de Wilson, mas só agora verdadeiramente institucionalizado em maior extensão e profundidade), passam a legitimar os novos países surgidos depois de 1945³⁶.

Respostas estratégicas americanas: os conceitos de Contenção e Détente

As respostas estratégicas americanas aos novos desafios colocados pela estrutura da Guerra Fria (em que os EUA ocupavam uma nova posição global, com as novas responsabilidades correspondentes e um novo tipo de ameaças à sua segurança e capacidades ao seu dispor) desenrolam-se em torno de dois conceitos essenciais: o de *Contenção* e o de *Détente*. Há que esclarecer que estes termos não são absolutamente originais. Formas de contenção existem praticamente desde que há relações de poder; fizeram parte da experiência americana prévia, mas também de tantos outros grupos noutras partes do mundo e noutras épocas. Também formas de détente, de relaxamento de tensões, têm existido mesmo antes do termo de origem francesa ter entrado em voga. Contudo, estes adquirem uma nova dimensão na era nuclear e no contexto da estrutura bipolar de um sistema internacional globalizado. É também durante a Guerra Fria que a sua sistematização se faz, se não por completo, com elementos de originalidade que os põem em destaque. Ainda assim, do mesmo modo que contenção e détente não são inéditos, também não se pode considerar que sejam conceitos com total constância, definições unânimes ou aplicações idênticas ao longo de todo o período da Guerra Fria,

³⁶ A Détente russo-americana não inclui verdadeiramente a institucionalização de elementos de sociedade internacional entre EUA e URSS (o mesmo não se poderá dizer com tanta segurança da Détente entre países europeus e a URSS); para a República Popular da China, no entanto, significaria a adesão a parte dos elementos de sociedade internacional surgidos no pós-guerra, como a ONU, onde passa a substituir a República da China (Taiwan).

estando sujeitos a perspectivas e circunstâncias diversas, que darão origem a diferentes estratégias em resposta aos novos acontecimentos internacionais e aos constrangimentos estruturais, tanto internos como externos. Assim, temos o exemplo do próprio período estudado com maior atenção nesta dissertação, o da Administração Carter, em que, começando por adoptar-se uma estratégia de détente semelhante à das administrações antecessoras, se acaba, em face de novas circunstâncias que levam ao seu declínio e queda, por regressar a uma estratégia de contenção *tous cours* (já que se pode considerar que a contenção, vista de um modo mais lato, permanece mesmo quando a détente se encontra na sua fase de maior sucesso, sendo, na verdade, esta mesma uma forma de contenção em que os níveis de tensão são reduzidos).

A política de contenção, nas suas várias manifestações, surge como resposta estratégica à ameaça de um tido como altamente provável expansionismo soviético. De forma mais ou menos assertiva, a posição de contenção da expansão da URSS permanece ao longo de toda a Guerra Fria, visando, precisamente, contê-la até que esta mudasse a sua postura internacional (e, conseqüentemente, a sua identidade) na linha do que se retirou dos importantíssimos contributos de George F. Kennan, logo no despoletar daquele período (KENNAN, 1947; KENNAN, 1967).

William G. Hyland (1981) destaca a assumpção de um expansionismo soviético como crucial na visão americana da Guerra Fria e grande impulsionador da política de contenção, que procurava contrariar o fatalismo de um tal expansionismo, partindo, pois, do pressuposto de que este era susceptível de ser gerido e afectado por forças exteriores, e que, uma vez contido, poderia ser acompanhado da evolução interna da URSS. Assim, estabelecia-se uma rede que incluía uma *análise*, da qual se conclui o expansionismo, a prescrição ou recomendação de uma *política*, a de contenção, tendo em vista um *resultado esperado*, a evolução soviética. A contenção seria um meio para responder ao expansionismo soviético, tendo em vista, ao mesmo tempo, a evolução interna da URSS. A chave do seu sucesso, recomendava Kennan, seria uma grande capacidade de resistência e paciência da parte dos EUA, uma vez que os soviéticos não actuavam sobre um calendário definido ou planos fixos, não eram nem aventureiros, nem esquemáticos. Ainda que impenetráveis pela via da lógica da razão, os soviéticos seriam sensíveis à lógica da força³⁷ (HYLAND, 1981: p. 3).

³⁷ Dizia Kennan (1947) que «[f]or this reason it [URSS] can easily withdraw and usually does – when strong resistance is encountered at any point».

Walter Lippman (cit. por HYLAND, 1981: pp. 4 e 5) punha em causa a contenção pela sua duração e esforços requeridos, considerando que o problema que se colocava era não o de um expansionismo soviético, comandado pelos pressupostos do marxismo-leninismo como o de revolução mundial, mas o tradicional expansionismo russo, ainda que sob novo disfarce. A análise de Lippman ignorava, por um lado, o eventual efeito da nova situação introduzida pelas armas nucleares, acreditando que tudo se resolveria num confronto militar entre as forças convencionais tendo em vista a expulsão do Exército Vermelho da Europa, e, por outro lado, contrariava a análise de Kennan que associava as duas vertentes da ameaça soviética (marxismo-leninismo e expansão ou paranóia russa) e considerava a possibilidade da sua mudança interna em consequência da sua contenção. Com estas duas interpretações não concordariam os dissidentes soviéticos, sobretudo os nacionalistas que, como Alexander Soljenitsin, recusavam que houvesse uma verdadeira ligação entre a ideologia comunista (que rejeitavam) e a nação russa (HYLAND, 1981: pp. 6 e 7).

Kissinger (1994) confirma a ideia de que a contenção visava a mudança interna da URSS, devendo os EUA, mais uma vez na visão de Kennan, deixar de se culpar por uma situação que tinha raízes no próprio sistema russo-soviético; com este objectivo, a contenção tornava-se numa empresa moral, condizente com os valores liberais americanos. Um exemplo disso foi o Plano Marshall³⁸. A própria esperança da conversão ideológica da URSS mais não era que o reflexo do velho sonho americano de uma paz alcançada pela conversão do adversário. Há, no entanto, críticos da contenção, que se enquadram em três grandes linhas: os realistas, como Lippman, que criticavam a contenção, como política reactiva, pelas suas extensão e exigência excessivas, seja no que diz respeito aos recursos americanos, seja no respeitante às suas exigências morais; um segundo grupo que, com Winston Churchill, defendia a negociação de esferas de influência com a URSS enquanto o Ocidente ainda estava em posição de vantagem; e Henry Wallace, um isolacionista jeffersoniano (conforme a categorização, já vista, de Mead), que, no campo moral, invertia o argumento dos defensores da contenção, negando aos EUA autoridade moral para a sua prossecução até que resolvam os problemas que têm dentro do seu próprio sistema.

³⁸ Para Kissinger (1994: p. 119), «[o]nly a country as idealistic, as pioneering and as relatively inexperienced as the United States could have advanced a plan for global economic recovery based solely on its own resources».

Para Gaddis (1981), a contenção, em última instância, é derivada de uma quinta dimensão da Guerra Fria, a das influências das estruturas internas (sendo as outras quatro a existência de esferas de influência, a competição ideológica³⁹, corrida aos armamentos, e a competição pelo terceiro mundo), desde logo em consequência da necessidade soviética, identificada por Kennan, da existência de um exterior hostil de forma a justificar a repressão interna. É a partir deste medo do exterior que se desenvolverá a ideia de um expansionismo soviético. Contudo, nem por isso Gaddis atribuía, nesta altura, a culpa exclusivamente a qualquer dos lados: ambos haviam actuado por razões defensivas; simplesmente, obedecendo à lógica do dilema de segurança, muitas vezes os grandes poderes têm acções ofensivas por razões defensivas, acabando por alcançar resultados não previstos inicialmente (está, aqui, próximo de Leffler e, em parte, de Jervis). O motivo pelo qual os EUA têm uma posição essencialmente reactiva (de contenção) nos primórdios da Guerra Fria tem que ver com o facto de serem estes a nova potência preponderante do sistema internacional, interessando-lhe a manutenção do *statu quo*, enquanto à URSS, como potência revolucionária (não no sentido da sua ideologia, mas no do seu carácter, realista, de potência desafiante), interessaria aos fins de garantia da sua segurança a mudança desse *statu*. A contenção permanecerá, então, de forma mais ou menos evidente, como posição americana ao longo da Guerra Fria, estabelecendo-se como padrão de toda esta época um de *acção* soviética contraposta por *reacção* americana. A resposta americana, sempre obedecendo ao objectivo primacial de manutenção do equilíbrio global de poderes, variou, ainda assim, em torno de dois estilos distintos de contenção, que alternaram entre si, um de resposta *simétrica* e outro de *assimétrica*. O primeiro pressupõe a reacção a ameaças ao equilíbrio de poderes no local, tempo e em níveis equivalentes aos da provocação original; o segundo consiste numa resposta que envolve a mudança do local ou da natureza da provocação para terreno mais favorável, tendo em vista evidenciar as fraquezas do adversário, recuperando capacidade de iniciativa. Um exemplo de contenção assimétrica é o da que parte da estratégia original de George Kennan, a partir da qual se desenvolve o Plano Marshall, que visava a manutenção dos grandes centros de poder industrial-militar fora da esfera de influência soviética; outro é o da inversão da administração Eisenhower a seguir à Guerra da Coreia, usando a

³⁹ Dimensão que, também ao contrário daquela que, de certo modo, seria a sua posição em *We Now Know*, não considera como uma causa primária da Guerra Fria, sendo, para ambos os lados, mais uma justificação para a acção do que um guia para a acção (GADDIS, 1981: p. 75).

ameaça de uso de armas nucleares como dissuasor e forma de manter a incerteza no adversário. Os dois exemplos mais óbvios de contenção simétrica são as Guerras da Coreia e do Vietname e, em termos estratégicos, o documento estratégico do Conselho de Segurança Nacional NSC 68 (1950; v. também FAKIOLAS, 1998). A estratégia assimétrica de Nixon-Kissinger é mais peculiar (como veremos a seguir), consistindo, antes de mais, num descomprometimento americano, que implicava menor assistência na defesa dos aliados dos EUA pelo mundo, e, em segundo lugar, numa estratégia que, através de pressões e incentivos, procurava a moderação da URSS, de forma a que esta aceitasse as “regras do jogo”, processo que ficou conhecido pelo conceito, assimétrico por excelência, de “*linkage*”. A Administração Carter viria, mais por necessidade que por vontade, a adoptar uma abordagem assimétrica semelhante, devido aos constrangimentos da dependência energética e da inflação (GADDIS, 1982: capítulo 11).

A abordagem assimétrica destas duas administrações consistiu precisamente na prossecução de uma denominada política de *détente* que, mais que uma simples forma de contenção, como se verificava neste caso, veio a constituir-se como um conceito multiforme, que incluía as estratégias dos vários países que procederam a políticas de *détente*, mas também o ambiente das relações que se estabelecem entre esses países (nomeadamente, entre Este e Oeste), caracterizado por um relaxamento das tensões existentes, como a própria definição do termo o indica. De facto, *détente* é uma palavra de origem francesa que foi introduzida no vocabulário de política externa⁴⁰ no contexto da Guerra Fria, nos anos 1960, significando literalmente “relaxamento de tensões” ou, como também se tem traduzido em português, desanuviamento. Muitos dos críticos da *détente* tendiam a confundir o termo com um outro, *entente*, que pressupõe o desenvolvimento de relações de cooperação mais próximas e sustentadas. No caso dos soviéticos, dá-se o uso de um termo próprio sensivelmente com o mesmo significado, *razryadka napryazhennosti* ou simplesmente *razryadka* (GARTHOFF, 1985: p. 25). Não há apenas uma *détente*, mas várias: entre a França e a URSS, entre a Alemanha Ocidental (República Federal da Alemanha) e a URSS e seus satélites na vizinhança daquela (conhecida também pelo nome alemão de *östpolitik*, numa referência clara à sua viragem a Leste, tendo em vista o reconhecimento das fronteiras do pós-guerra de uma maneira que deixasse em aberto a possibilidade do melhoramento das relações com a

⁴⁰ O mérito da sua introdução é normalmente atribuído ao General De Gaulle.

Alemanha de Leste [República Democrática da Alemanha]), ou ainda entre os países da NATO e os do Pacto de Varsóvia, com especial destaque para a URSS (cujo momento alto viriam a ser os acordos de Helsínquia da CSCE).

Lebow (2006: pp. 76 e 77) integra a détente num conjunto de fases de um processo de acomodação entre as unidades (algo semelhante aos círculos de sociedade internacional de Buzan) que culmina com o conceito de Karl Deutsch de “comunidade de segurança”. Para Lebow, a détente é precisamente a primeira fase desse processo (que contrapõe a uma situação de confrontação), em que se procura reduzir a tensão evitando acentuar-se os pontos de maior fricção, avançando com pequenos passos como o aumento das relações comerciais; segue-se uma fase transitória, quando os grandes pontos de tensão são altamente reduzidos; e a última fase, em que se estabelece uma verdadeira “comunidade de segurança”⁴¹.

Contudo, a détente (ou détente) que nos fará deter mais demoradamente o pensamento será aquela que envolve os EUA, podendo esta mesma ser observada sob várias perspectivas, a das relações entre EUA e URSS enquanto tal (a perspectiva dominante), a da visão americana sobre tais relações e respectiva(s) estratégia(s) (détente enquanto estratégia), e a da visão soviética de détente. De facto, na própria concepção daquilo em que consistiria a détente as partes diferiam, residindo aí um dos motivos da sua decadência (GARTHOFF, 1985). Há ainda, para Coral Bell (1977), a considerar uma outra possibilidade de détente, entre EUA e República Popular da China (RPC). Esta, no entanto, não poderá ser vista independentemente das relações russo-americanas, devendo ser integrada na perspectiva de uma estratégia americana de política triangular que pretendia, servindo-se da tensão maior existente nas relações entre URSS e RPC, exercer pressão sobre os soviéticos no sentido de obter maiores cedências no principal eixo da détente. Uma tal perspectiva enquadra-se perfeitamente na ideia de détente como estratégia americana, em que esta é vista como uma forma de gerir o poder do adversário (BELL, 1977: p. 1), ou, mais especificamente, na da estratégia elaborada por Nixon e Kissinger, que se distinguiu, como tal, de um objectivo

⁴¹ Lebow encontra todas essas fases entre as décadas 1960 e 1990 (2006: p. 77): «It could plausibly be argued that the Cold War moved toward the first stage of accommodation with the détente of the late 1960s, slipped back to confrontation in the middle 1970s, and moved more convincingly into the first stage in the late 1980s. In the early 1990s, following the unification of Germany, the dissolution of the Warsaw Pact and the breakup of the Soviet Union, Russia’s relations with the countries of Western Europe and the United States moved into the transitional stage».

em si; a détente era, pois, um meio para atingir um ou mais fins, e não um objectivo em si mesma (GARTHOFF, 1985: p. 29).

No contexto da estratégia de Kissinger (a mais vistosa estratégia de détente, apenas com possível paralelo na détente do fim do primeiro e segundo mandatos da administração Reagan), a détente surge numa altura em que o carácter do conceito de poder estava a mudar (com o armamento nuclear e com os soviéticos a aproximarem-se da paridade militar com os EUA), considerando Kissinger que, com a contenção, o equilíbrio de poderes era excessivamente militar (e, portanto, de elevados custos), e que um novo equilíbrio estratégico passaria a incluir equilíbrios regionais. Além do mais, uma vez que a mudança interna da URSS, no curto prazo, era altamente improvável, uma perspectiva de contenção tornava-se inviável. Isto não implicava que a própria détente não resultasse como uma forma mais comportável de contenção do expansionismo soviético; pelo contrário, era este o principal fim pretendido, procurando-se, com a détente, restringir o poder soviético a um conjunto de regras comuns ou a um “código de conduta”, ao mesmo tempo que se buscava a limitação/racionalização do poder militar através das negociações de controlo de armamentos (de que faziam parte os acordos SALT) (HYLAND, 1981: pp. 22 e 23; v. também GADDIS, 1982: capítulos 9 e 10).

A détente pressupõe cooperação limitada a determinadas áreas, enquanto a competição permanece noutras. Enquanto tal, a détente é perspectivada como uma estratégia com ambições claramente definidas, sem ilusões: cada uma das partes continuaria a procurar concretizar os seus interesses, esperando-se apenas a redução das tensões em áreas marginais e a possibilidade de novas alternativas nas principais (NIXON cit. por GARTHOFF, 1985: p. 26).

A base da estratégia de détente da dupla Nixon-Kissinger, através da qual se pretendia conter a expansão do poder soviético num mundo com tendência à multipolarização, mas em que permanecia a preponderância das duas superpotências, aproveitando-se ainda a URSS dos vazios de poder deixados por um novo retraimento americano à saída do Vietname, assentaria no conceito de “*linkage*”⁴², isto é, na associação de incentivos à moderação do poder soviético e de punições sempre que este

⁴² Kissinger (2007: pp. 622 e 623) esclarecia assim a sua concepção de détente, indissociável de uma noção de “*linkage*”: «A ideia era enfatizar as áreas em que a cooperação era possível e usar essa cooperação como alavanca para modificar o comportamento soviético em áreas em que os dois países se encontravam em conflito. Isto, e não as caricaturas que vieram a caracterizar a discussão posterior, era o que a administração Nixon entendia pela palavra détente (desanuviamiento)».

não manifestasse essa moderação em áreas consideradas cruciais (como a competição no terceiro mundo) (GARTHOFF, 1985: pp. 30 e 31). Um dos incentivos ou pressões fazia uso exactamente de um mundo visto como cada vez mais multipolar, e muito em especial da cisão sino-soviética, colocando a aproximação sino-americana no centro de uma política triangular de détente. Era desta forma que a détente se desdobrava como forma de gestão do poder/comportamento do adversário.

O declínio da primeira détente viria a dar-se, começando ainda durante as Administrações Nixon e Ford e caindo definitivamente em 1979, durante a Administração Carter, com a invasão soviética do Afeganistão, devido à associação de vários factores. O primeiro tem que ver com as dificuldades em fazer face às exigências de uma complexa abordagem de “*linkage*”, como o controlo de todos os elementos de formação e execução de políticas, particularmente difícil de ser alcançado no contexto de fragmentação do sistema político americano, que se verifica, desde logo, no interior do próprio executivo, e ainda mais nas suas relações com o Congresso. Este obstáculo tornar-se-ia ainda mais evidente, após a resignação de Nixon, com o enfraquecimento do executivo, com a descredibilização do termo détente durante as eleições de 1976, ou ainda com a divisão no seio do próprio executivo de Carter entre uma posição de maior assertividade face à URSS de Brzezinski, o desejo de maior cooperação de Vance, e a indecisão inicial ou desejo de compromisso entre as duas possibilidades do Presidente (GARTHOFF, 1985: pp. 33 e 35). O segundo factor está relacionado com a percepção interna, da parte de alguns (sobretudo à direita, onde tal é visto com maus olhos), de détente como *entente* ou pelo entendimento, errado ou simplesmente diverso, do conceito de “*linkage*”, que levou a que muitos procurassem associar a cooperação com a URSS a cedências que envolviam a mudança do seu sistema interno na polémica questão dos direitos humanos, particularmente no respeitante à questão dos dissidentes políticos ou da migração de judeus russos. Se este começara por ser um intento de elementos do Congresso como o Senador Henry Jackson e a famosa Emenda Jackson-Vanik, viria a ser integrado por Carter numa ambiciosa política de direitos humanos, ainda que o mesmo acabasse, depois, ele próprio, por simplesmente abandonar o conceito de “*linkage*” (GADDIS, 1981: pp. 84 e 85). Em terceiro lugar, os entendimentos (americano e soviético) distintos do conceito de détente viriam a colidir quando os EUA começam a falhar na sua capacidade (que inclui as possibilidades postas ao dispor pelo seu sistema político) de fornecer incentivos à mudança do comportamento soviético noutras áreas do globo, mas também porque a concepção

soviética não pressupunha “*linkage*” com a competição (e a sua política intervencionista) no terceiro mundo, o que levou a que novas situações de crise ou tensão (como os casos de Angola, do Corno de África, da invasão do Vietname do Sul pelo Vietname do Norte, ou o falhanço da URSS em sustentar novo confronto israelo-árabe, em 1973) viessem atrapalhar a cooperação entre as duas potências (GADDIS, 1981: p. 84). Finalmente, não devem ser de descurar a queda e descredibilização do principal responsável pela execução da estratégia original (Nixon), e conseqüente enfraquecimento da função presidencial na fase posterior, e a incapacidade da Administração Carter em surgir com um novo conceito de détente ou em adoptar o antigo com consistência.

Parte II: A Administração Carter: continuidade e mudança: a política de direitos humanos, e as relações com URSS e China

Na segunda parte desta dissertação passaremos a uma abordagem analítica/compreensiva de algumas das principais linhas da política externa da Administração Carter ao longo do seu único mandato na presidência dos EUA (1977-1981), procurando, sempre que possível, integrá-la no âmbito da temática exposta na primeira parte. Há, naturalmente, muitos acontecimentos, e mesmo muitos sucessos (e fracassos) que não serão abordados (ou sê-lo-ão apenas muito superficialmente), não porque não lhes seja atribuída importância no âmbito do julgamento geral do desempenho da Administração Carter (cujo objectivo não será o principal), mas por não serem considerados pertinentes para a economia e temática desta dissertação. Deste modo, optou-se por desenvolver esta parte em três grandes linhas alvo de amplo debate e divisões profundas, tanto interna como externamente: a nova política de direitos humanos, que surge durante esta administração como factor renovador da questão da aplicação de valores morais na estrutura internacional e de como esta é vista também nas estruturas internas; e a política triangular, que se desenvolve nas duas restantes linhas, a normalização das relações com a República Popular da China (e seu impacto nas relações americano-soviéticas), e a queda da *détente* e regresso a confrontação/contenção da URSS, em que se analisarão também os acontecimentos que lhe são conexos, no sentido de se verificar se existe ou não de facto “*linkage*” durante o mandato de Carter.

Capítulo IV: Contextos interno e externo e a nova política de direitos humanos

Jimmy Carter assume a presidência numa altura em que grandes desafios se colocavam a um poder americano em necessidade e processo de redefinição. Os incentivos e pressões à mudança eram muitos, algo que se reflectiu na sua própria vitória nas eleições presidenciais de 1976, que levaram à Casa Branca um *outsider*⁴³, antigo governador da Geórgia, sem qualquer experiência no *establishment* de

⁴³ Garthoff (1985: p. 585) deixa manifesto este facto na seguinte passagem: «[...] the Democratic party included not only liberal realists like George C. McGovern and Hubert H. Humphrey, but also vocally anti-Soviet elements exemplified by Jackson and Nitze. And Jimmy Carter was an unknown».

Washington ou na condução da política externa da principal potência mundial, numa altura de declínio do seu poder e em que se exigia a reavaliação dos seus recursos e objectivos. Durante os anos 1970, o mundo tornara-se mais complexo e a própria autoridade das superpotências tornara-se menos constrangedora, mais permissiva de uma maior autonomia. Contudo, era a experiência recente do Vietname que mais marcava o novo modo de formular, pensar e avaliar as políticas, impondo-se sobre a mente dos americanos como um trauma e sobre a imagem externa dos EUA como um estigma, ao ponto de se falar mesmo de um “síndrome do Vietname” que dura até aos nossos dias, renovado pelas experiências pouco felizes no Iraque e no Afeganistão. Uma das consequências mais imediatas do legado do Vietname fora, desde logo, uma dinâmica de taxas de inflação elevadas ao longo de toda a década, agravada pela crescente dependência energética do Médio Oriente e pelas várias crises petrolíferas, limitando os EUA do ponto de vista dos seus recursos (GADDIS, 1982: pp. 351 e 352).

Mas o principal problema do legado do Vietname era de outra dimensão. Carter (1977), no famoso discurso em que lança a sua política de direitos humanos, na Universidade de Notre Dame, fala de uma *profunda crise moral*, que punha em causa a credibilidade internacional dos EUA, bem como a própria confiança dos americanos nas suas instituições, algo agravado pelo pessimismo de alguns dos seus líderes políticos. Esta crise moral advinha da *pobreza moral e intelectual* das tradicionais políticas de Guerra Fria, de que o Vietname era o mais pesado exemplo, e consistia no abandono dos valores fundamentais americanos por troca com os instrumentos imorais do adversário. Este trauma, que viria a limitar a acção dos EUA, sobretudo, no que diz respeito à sua capacidade de intervenção ou de uma resposta mais assertiva, é explicado por John Kane (2003: pp. 784 e 785) como tratando-se de uma enorme brecha aberta no *mito Americano*, atingindo os seus dois termos centrais, *poder* e *virtude*, e, simultaneamente, outros que lhes são adjacentes, orgulho e inocência. A virtude Americana (e, conseqüentemente, a sua inocência), que pressupunha que os EUA estivessem, em qualquer guerra, do lado certo, era posta em causa pelas barbaridades a que se viram obrigados pelo desespero de uma intervenção que não gerava os resultados esperados; já o poder Americano (a que equivalia o orgulho), que exigia que estivessem sempre do lado vencedor, era posto em causa por uma saída inglória do conflito em 1973 e pelo desfecho que este viria a ter em 1975, com a invasão bem sucedida do Vietname do Sul pelo Vietname do Norte. A confiança do público, já de si abalada, era reduzida ainda pelo declínio económico relativo americano desde o período do pós-

guerra. O anti-americanismo que se expandia fora do país estendia-se agora ao seu interior, a uma minoria muito crítica do poder americano e da forma como este era exercido⁴⁴. Para Kane, Carter tinha perfeita consciência da forma como o Vietname ferira os EUA nos seus poder e virtude e de como essa ferida afectou a auto-estima e confiança dos americanos. A chave do problema, para o novo Presidente, residia nesse abandono dos valores das políticas de Guerra Fria como a de contenção, mas também da abordagem de uma *realpolitik* amoral de détente levada a cabo pela dupla Nixon-Kissinger. Para que o poder e a virtude americanos pudessem de novo ascender seria, pois, necessário, finalmente, conciliá-los, aliando *idealismo* e *realismo*, numa concepção entre a moralidade e o poder, simultaneamente pragmática e respeitadora dos valores fundamentais americanos. Nenhuma política externa americana seria viável se não conseguisse conciliar idealismo e realismo⁴⁵. De forma pragmática, a nova Administração reconhecia o declínio do poder americano, considerando que, num mundo mais complexo que o das dinâmicas habituais da Guerra Fria, o unilateralismo passava a ser menos plausível, exigindo-se a partilha da liderança mundial (num mundo com tendência à sua multipolarização) com outros estados. Para tal, precisava, contudo, de definir um conjunto de princípios morais que servissem de base e orientação ao exercício de um poder, assim, redefinido.

Para recuperar o país e a sua acção externa da desilusão do Vietname, a que se juntavam, lesando particularmente o executivo (como tivemos também oportunidade de verificar anteriormente no gráfico 1, de Chittick), o escândalo do Watergate ou os abusos praticados pela CIA postos a claro pelo Comité do Senado sobre Serviços de Informação (*Senate Select Committee on Intelligence* ou Comité Church, do nome do Senador do qual partiu a iniciativa), Carter assumiu desde o princípio do seu mandato um compromisso com a mudança, prometendo uma *nova direcção para a política externa* americana que obedecesse aos princípios dos *direitos humanos* e da *não intervenção* (SCHMITZ e WALKER, 2004: p. 113). Bell (1977: p. 247), escrevendo no

⁴⁴ Exemplo desta minoria são os historiadores revisionistas das décadas 1960 e 1970 referidos no capítulo anterior.

⁴⁵ Nas suas memórias do tempo da presidência, Carter (1982: p. 143) expõe esta ideia muito claramente: «I was familiar with the widely accepted arguments that we had to choose between idealism and realism, or between morality and the exertion of power; but I rejected those claims. To me, the demonstration of American idealism was a practical and realistic approach to foreign affairs, and moral principles were the best foundation for the exertion of American power and influence». Curiosamente, no seu Discurso Inaugural, o actual Presidente Barack Obama (2009) assumiria uma posição semelhante: «We reject as false the choice between our safety and our ideals».

primeiro ano do mandato da nova Administração, considera mesmo que a mudança mais visível da chegada de Carter ao poder era o regresso em força de um elemento de messianismo, ausente durante o período em que Kissinger assumira as rédeas da direcção da política externa, fazendo lembrar Kennedy⁴⁶ ou mesmo Woodrow Wilson e contrastando a causa positiva dos direitos humanos com a causa negativa do anticomunismo advogada por um idealista como Dulles. Também Garthoff (1985: p. 569) vê na política de direitos humanos da Administração Carter um regresso ao idealismo Wilsoniano após o interlúdio realista da concepção de détente de Kissinger. Vê-a, no entanto, também como um cálculo político no sentido de procurar atrair neoconservadores, partidários anti-soviéticos de direita, ou ainda idealistas de esquerda, sem que as relações entre EUA e URSS fossem substancialmente afectadas.

Esta cadência para a mudança, para a ruptura com o passado recente, tornar-se-ia quase numa obsessão, não fossem as pressões, essencialmente domésticas⁴⁷, um forte apoio para uma tal direcção. De facto, uma das principais preocupações da nova Administração seria a demarcação relativamente às administrações anteriores, focando-se, para tal, na criação de uma identidade distinta assente na moralidade e nos direitos humanos, na abertura e na descentralização, na consolidação das relações com aliados e estados neutrais ou não-alinhados, na rejeição (pelo menos, retórica) do conceito de “*linkage*” como forma de modificar o comportamento soviético, ou mesmo pela secundarização da URSS na definição da sua política externa (GADDIS, 1982: p. 346).

De um modo geral, a Administração Carter e as suas grandes linhas de política externa (política de direitos humanos incluída) têm recebido uma avaliação negativa⁴⁸. Para uns, as políticas do princípio do mandato sofreram de incoerência e de inconsistência, resultantes, sobretudo, da incapacidade para desenvolver uma visão central do mundo, à qual se acrescentam a inexperiência e dificuldades de liderança do

⁴⁶ Há, de facto, algumas semelhanças nos princípios de política externa que as duas Administrações, a de Kennedy e a de Carter, viriam a defender. Se Carter assentava na sua política de direitos humanos e na sua defesa do multilateralismo uma nova forma de se relacionar com o terceiro mundo, Kennedy fora o primeiro Presidente a aperceber-se da importância de que um novo relacionamento com os países recém-independentes era necessário, fazendo afirmar o seu anticolonialismo (sobre este assunto no respeitante à Administração Kennedy, v. RODRIGUES, 2002).

⁴⁷ As eleições de 1976 haviam ficado marcadas por uma subordinação quase completa dos assuntos internacionais às preocupações políticas domésticas (GADDIS, 1981: p. 92).

⁴⁸ Não obstante os seus vários sucessos, entre os quais o seu papel nos Acordos de Camp David entre Israel e Egito, a ratificação dos tratados do Canal do Panamá, ou a normalização das relações com a RPC.

próprio Carter e as divisões existentes entre os vários membros da sua Administração em aspectos cruciais de política externa. Outros não concordam com a acusação de incoerência, considerando antes que a falta de sucesso na aplicação das suas políticas se deveu à ingenuidade e ineficácia da mundivisão baseada no moralismo do Presidente (SKIDMORE, 1993: pp. 700 e 701). Schmitz e Walker (2004: pp. 115 e 116) fazem uma pequena revisão de alguns dos críticos da Administração Carter. Gaddis Smith, apesar de reconhecer mérito na forma como a Administração pensou a política externa em novos moldes, assentando-a em benefícios a longo prazo em detrimento de cálculos de curto prazo, considera que a política externa de Carter foi vítima de uma percepção pública de fraqueza e inconsistência, exacerbadas pelas acções soviéticas pelo mundo, gerando a conjugação de várias ideias criadas em torno da Administração a percepção de uma visão ingénua. Jerel Rosati e Tony Smith também consideram a política externa de Carter ingénua. Smith aprecia o importante legado da política de direitos humanos para o mundo do pós-Guerra Fria, mas, além de ingénua, vê a sua execução como ineficaz; para Rosati, foram precisamente as crenças ingénuas de Carter as responsáveis por tornar mais negativa a percepção de acontecimentos que não foram da sua total responsabilidade.

Também John Lewis Gaddis (1982: pp. 346-352) é um severo crítico da Administração Carter, como demonstra resumidamente desta forma:

«The Carter administration, in contrast, had difficulty aligning itself with either tradition, or indeed with any coherent and discernible conception of American interests in the World, potential threats to them, and feasible responses. The reasons, it would appear, included a curious resistance to systematic thought on the part of Carter and his advisers, growing out of an unusual interaction of politics, personalities, and circumstances.»

Garthoff (1985: p. 563) é outro autor que, reconhecendo as grandes capacidades pessoais e profissionais de Carter, vê na sua ingenuidade face tanto à política global como burocrática a raiz da vacilação e fracasso de uma política externa ambiciosa e bem-intencionada, mas fragmentada e inconsistente, aos quais se juntam as divisões existentes entre os membros da sua Administração.

Mas, como nos mostram, mais uma vez, Schmitz e Walker (2004: pp.114 e 115), também há autores que, de algum modo, vêm para lá da percepção geral de insucesso da Administração Carter, colocando em destaque as suas principais vitórias, em especial na implementação da sua política de direitos humanos. Douglas Brinkley, além de referir várias conquistas diplomáticas do então residente na Casa Branca, afirma que a

Administração Carter consegue o feito, tornado ainda maior no contexto do pós-Vietname, de devolver credibilidade moral aos EUA, colocando a URSS na defensiva no que toca a competição ideológica. Robert Strong contraria os críticos, defendendo que Carter seguiu, na verdade, uma política externa consistente e realista na forma como enfrentou as questões que se lhe apresentaram. Mudando, a meio do mandato, de uma estratégia de détente para uma postura de regresso a confrontação nas suas relações com a URSS, segundo Strong, o mesmo não se passou com a política de direitos humanos, que se mantém até ao fim. De resto, onde Carter falha é na forma de educar o público acerca da sua política e dos seus objectivos, sendo que a aparência de inconsistências dos mesmos se deveu ao facto da sua agenda ser excessivamente ambiciosa e à sua recusa em estabelecer prioridades.

Os mesmos Schmitz e Walker (2004: p. 113) acreditam que, contra a tradição de contenção da URSS da Guerra Fria, Carter procurou criar uma verdadeira política externa de pós-Guerra Fria antes do tempo, de uma forma que mudasse a natureza fundamental das relações dos EUA com o terceiro mundo sem que a protecção dos interesses essenciais americanos fosse posta em causa.

David Skidmore (1993), numa análise bastante perspicaz da visão de política externa da Administração Carter, integra a política de direitos humanos no âmbito mais vasto de uma estratégia pragmática de (re)ajustamento ao declínio do poder americano global. As políticas de Carter haviam sido, assim, concebidas para responder a desafios impostos pela estrutura internacional, correspondendo a uma reforma assente num *paradigma liberal internacionalista* que pretendia oferecer uma resposta pragmática às crescentes complexidade e interdependência do sistema. A necessidade de um reajustamento dos objectivos/interesses de política externa americanos aos recursos disponíveis nasce de dois factores inter-relacionados, o declínio do poder americano na sequência da Guerra do Vietname e das crises económicas do capitalismo (declínio hegemónico) e um ambiente internacional, conseqüentemente, mais constrangedor, e a ideia de que a concepção bipolar do mundo estava desactualizada perante a sua crescente complexidade⁴⁹. A política de direitos humanos, independentemente das convicções morais do Presidente, que de modo algum foram despiçadas, tem, na verdade, um enquadramento pragmático e, sobretudo, integra a visão fundamental de

⁴⁹ De resto, a inconsistência muitas vezes atribuída a Carter é, na verdade, para Skidmore (1993: p. 701), resultado de conclusões erradas motivadas pela complexidade da sua mundivisão e das suas respostas.

política externa da Administração Carter, que procurava conciliar pragmatismo com princípios morais, objectivos com recursos, a reconquista da confiança dos americanos com a imagem internacional dos EUA, implicando, assim, a capacidade para ler com acuidade as estruturas interna e internacional. O papel dos direitos humanos seria o de atribuir um enquadramento ideológico, um fundamento moral à estratégia mais vasta de ajustamento, combatendo o *cepticismo moral* do público doméstico e a perspectiva de um “*isolamento filosófico*” internacional na ausência de um novo esforço para fazer valer os valores liberais. Mas o espectro de um tal isolamento filosófico ameaçava sobretudo na estrutura doméstica, em que se temia o fracasso da definição de um novo papel para os EUA no mundo, podendo a possível rejeição dos valores americanos na arena internacional dar lugar a um regresso ao isolacionismo ou a políticas baseadas na hostilidade e intolerância ao exterior. No contexto do sistema político americano, importava também restabelecer a confiança do público no ramo executivo do governo de modo a tornar claro que a Administração partilhava dos mesmos valores básicos que o resto dos americanos.

Zbigniew Brzezinski (1983: p. 124), o Conselheiro de Segurança Nacional de Carter, ao qual fora dado um lugar no Gabinete da nova Administração, dividindo responsabilidades de orientação da política externa com o Secretário de Estado Cyrus Vance, partilha da perspectiva de associar uma política de direitos humanos como componente de uma política externa que pretenda desenvolver os interesses globais dos EUA, demonstrando aos estados emergentes a atracção do seu sistema democrático por comparação com o sistema e práticas dos seus adversários. A defesa dos valores seria, além do mais, a melhor maneira de fazer face ao desafio ideológico da URSS, vendo a Guerra Fria na sua vertente de competição ideológica, que se centrava, nesta altura, nos novos países do terceiro mundo.

Como vimos, para Skidmore, a política de direitos humanos de Carter fazia parte de uma ampla estratégia de reajustamento dos objectivos de política externa americanos aos seus recursos, numa altura de declínio do seu poder e de dificuldades económicas. A nova estratégia, dadas as condições em que seria implementada e as próprias opções da Administração, geraria críticas que resultam mais de percepções erradas do que da compreensão dos seus princípios, falhando-se muitas vezes na identificação dos erros que a conduziram ao seu fracasso. Um exemplo disso é a acusação de inconsistência na forma como foi executada, atribuindo-se esta à ingenuidade ou inexperiência dos intervenientes, às quais se junta a ideia de uma aversão a um pensamento sistemático. O

que se verifica, no entanto, é uma opção deliberada pela criação de uma *política flexível*, pensada e executada caso a caso, rejeitando-se a ideia de *doutrina*⁵⁰ pela sua rigidez, que tornava difícil um reajustamento a mudanças que tenham lugar na estrutura internacional. A necessidade de flexibilidade na formulação das políticas nascia como requisito de um ajustamento a uma situação de *difusão do poder internacional* (numa tendência à multipolarização, ou a uma estrutura bipolar menos rígida) e ao crescimento da interdependência. O mundo tornara-se mais complexo e, bem assim, também a política externa, alargando-se a sua agenda e aumentando o risco de conflito entre os seus vários objectivos. Se para a relativamente simples estrutura bipolar os conceitos doutrinários rígidos da Guerra Fria haviam chegado, as mudanças que então tinham lugar criaram um ambiente que, no final dos anos 1970, era percebido como demasiado fluido e complexo para ser lidado com políticas baseadas em princípios fixos, em grandes esquemas ou formulações doutrinárias (SKIDMORE, 1993: pp. 711 e 712).

Associada à ideia de flexibilidade aparecia, necessariamente, a de *complexidade*. A impossibilidade de se responder aos novos desafios com doutrinas fixas advinha daí, sendo um exemplo disso a estratégia de *détente* herdada das administrações anteriores. Para fazer face à complexidade dos desafios com recursos limitados, os EUA teriam de, numa visão bastante realista, passar a distinguir entre interesses vitais e periféricos, teriam de passar a tolerar mudanças radicais em algumas partes do mundo, de forma a evitar cair na tentação de ver todos os conflitos do terceiro mundo subjugados à lógica da Guerra Fria, aprendendo a adoptar meios mais subtis e sofisticados. No fundo, isto significava não cair nos erros da abordagem simétrica de contenção que levara os EUA a internacionalizar as guerras da Coreia e do Vietname. Se num mundo mais complexo as relações com a URSS se tornavam relativamente menos relevantes, nem por isso deixavam de ter uma importância central. Na verdade, também elas eram compreendidas nessa visão de maior complexidade, baseando-se numa mistura de interesses partilhados ou em conflito entre si, de *competição* e *cooperação*. A competição não deixaria, nem poderia deixar, de existir, mas a cooperação tornava-se essencial para atenuar os seus efeitos, garantindo a paz e a sobrevivência. Assim, para Kreisberg (cit. por SKIDMORE, 1993: p. 714), a visão complexa das actividades soviéticas no terceiro mundo da Administração Carter reflectia aquela noção de um

⁵⁰ A denominada Doutrina Carter surgiria já no final do mandato, quando a tentativa de reforma da política externa já havia falhado e as circunstâncias internas e externas a tal o haviam obrigado, mas mesmo esta é bastante limitada na definição do seu objecto, desde logo em termos geográficos.

mundo em constante fluxo, em que as coisas nem sempre são absolutamente claras, concluindo que, ao mesmo tempo, a URSS estava também a perder influência em países que já haviam estado firmemente do seu lado⁵¹. A complexidade era, no entanto, difícil de se comunicar, sendo muito mais fácil conseguir-se a adesão a um conceito simples de inimigo da Guerra Fria do que ao de *adversário limitado* da détente (SKIDMORE, 1993: pp. 712-714).

Seria, porém, na forma como toda a nova estratégia de reajustamento da política externa seria vendida ao público interno, por meio do seu enquadramento ideológico, a que correspondia a política de direitos humanos, que aquela falharia. Ao contrário do anticomunismo, que fora usado para se alcançar a adesão do público às políticas de Guerra Fria e ao comprometimento internacional dos EUA no pós-guerra, os direitos humanos eram um conceito frequentemente ambíguo, gerador de divisões, que carecia de um grande poder de atracção e que se ligava apenas de forma ténue às restantes políticas mais pragmáticas de Carter. Deste modo, falharam na tentativa de criar um valor nuclear consensualmente aceite e com o qual o público se identificasse. De facto, o público sempre achara que os direitos humanos, por importantes e apelativos que fossem, não mereciam um papel central na política externa americana. A política de direitos humanos fora criada com o objectivo de legitimar uma mais ampla estratégia de reajustamento da política externa americana, mas a forma como foi comunicada ao público interno, pela sua complexidade, e pela recusa da Administração em deixar-se enredar por conceitos simplistas ou pelo aproveitamento de crises internacionais, levaram, segundo Skidmore, a que esta não se afirmasse como alternativa definitiva de política externa. Não foi porque a Administração fosse demasiado moralista, mas porque o seu moralismo estava demasiado afastado do núcleo fundamental das políticas que se pretendia implementar para lhe cobrir de um significado ideológico alcançável por todos, que o seu sucesso não foi alcançado (SKIDMORE, 1993: pp. 714-718; sobre a opinião pública e as dificuldades da Administração Carter em encontrar uma estratégia de relações públicas que transmitisse eficazmente as principais linhas da sua nova política externa, v. também KATZ, 2000).

Há ainda um outro dado acerca da política de direitos humanos que deve ser esclarecido: o do tipo ou conceito de direitos humanos em causa. De facto, a nova

⁵¹ É este o caso da RPC. É também esta, como se verificará, a leitura que é feita pela maioria dos membros da Administração (que não Brzezinski) do conflito no Corno de África.

estratégia de Carter pretendia não apenas recuperar a confiança interna, mas também a imagem internacional dos EUA, sobretudo junto dos países do terceiro mundo. Para tal, o carácter universal, mas, mais que isso, a susceptibilidade de uma aceitação universal do conceito mostrava-se de especial importância. Há, pois, paralela à tradicional tensão existente entre estruturas internacional e interna, uma nova tensão, que se estabelece entre a retórica dos direitos humanos em si e a retórica dos valores americanos, associada à ideia de expansionismo americano. A ideia de valores americanos, na estrutura internacional, corre um maior risco de ser identificada com uma atitude imperialista, muito embora, na verdade, faça parte de uma necessidade de identificar a política externa com valores que os vários elementos da estrutura interna aceitem; já o conceito universal de direitos humanos, por outro lado, tornava mais fácil e legítima uma acção na estrutura internacional. O que Carter faz é, ao fim e ao cabo, pegar naquilo que o Congresso já vinha fazendo nos últimos anos, trazendo a questão dos direitos humanos, tal como entendidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU, e vistos pela Administração como uma verdadeira “*wave of the future*”, para o primeiro plano da política externa americana. Carter pretendia recuperar a confiança interna devolvendo a virtude, altamente abalada pelas administrações anteriores, à política externa e ao executivo, conseguindo, ao mesmo tempo, a adesão de uma estrutura internacional que parecia mostrar sinais de evolução no sentido do conceito de direitos humanos, em direcção a uma *comunidade global*, tal como era concebida pela sua perspectiva liberal.

O conceito trazia consigo, de resto, várias vantagens: o seu carácter universal fazia com que pudesse ser aplicado igualmente a ditadores de direita latino-americanos e aos regimes comunistas; pela sua afinidade com os valores americanos (até porque os EUA haviam contribuído decisivamente para a formação da Declaração Universal e da ONU), facilitavam a identificação com o público; pelo simples facto de serem de carácter estritamente moral, os direitos humanos quase pareciam ser livres das ideologias, apolíticos; além disso, afirmando-se em torno dos EUA uma responsabilidade especial na sua promoção e defesa, devido à amplitude do seu poder e do seu sistema, acabava também por acentuar um caminho de sucesso das *democracias liberais*, além de dar uma outra forma à ideia de um excepcionalismo ou missionarismo americano. A implementação da política de direitos humanos viria a falhar em parte pelas dificuldades na sua operacionalização, e em parte pela força das circunstâncias. Afinal, ainda era demasiado cedo para que uma visão de comunidade global vingasse,

num mundo tão dividido em torno de diferentes orientações ideológicas. Os acontecimentos como o sucesso da revolução islâmica no Irão, em 1979 (com um desfecho particularmente corrosivo para a Administração Carter) ou a invasão do Afeganistão pela URSS, no mesmo *annus horribilis* da Administração, viriam exercer um duro golpe na confiança nesta tentativa de reforma da política externa. Mas não na esperança de Carter no seu sucesso, para quem a invasão do Afeganistão, que, no fim, haveria de significar o fim tanto da *détente* como da política de direitos humanos, tinha efeitos meramente temporários, sendo apenas uma interrupção da sua agenda de comunidade global que ficava, assim, adiada para o seu segundo mandato (KANE, 2003: pp. 773, 776, 777, e 783-787).

Uma das dificuldades da política de direitos humanos prendia-se com o facto de pretender estender determinados conceitos ou valores implicados por certos níveis de sociedade internacional (que identificava com uma emergente comunidade global) a elementos (estados) que estavam fora da esfera ou círculo desses níveis de sociedade internacional. Pode-se considerar que queria estender os níveis de sociedade internacional, no respeitante àqueles valores, aos elementos que estavam fora dela, algo que, ao mesmo tempo, seria do seu interesse estratégico, pois afastá-los-ia, deste modo, da esfera de influência da URSS. Contudo, tal afigurou-se difícil, não só porque o interesse estratégico sob a forma de segurança impôs que se abrissem excepções à política de direitos humanos (dando lugar à percepção de inconsistência na sua aplicação e pondo em causa a sua legitimidade), e também porque a comunicação de valores a elementos que pareciam apresentar culturas e, portanto, visões que não os integravam (pelo menos, da mesma forma) demonstrou as limitações que se colocam a um estado, por preponderante que seja, em estender a sociedade internacional em questões marginais (porque essencialmente domésticas) para as interações interestatais, sem que haja um simultâneo acompanhamento de um avanço de sociedade mundial, dependente de mudanças culturais, muitas vezes alheias aos estados.

Os direitos humanos nunca foram, contudo, abordados de forma meramente abstracta pela Administração Carter; a sua sistematização foi bem desenvolvida em vários documentos elaborados sobretudo pelo Conselho de Segurança Nacional. No “*Presidential Review Memorandum/NSC-28: Human Rights*” (cit. por SCHMITZ e WALKER, 2004: pp. 15-130; v. também o desenvolvimento deste memorando na *Presidential Directive/NSC-30: Human Rights*, 1978) incluem-se, entre os interesses a concretizar pela nova política, a necessidade de se achar um meio efectivo de combater

o comunismo e promover as forças democráticas na URSS e na Europa de leste, bem como o desenvolvimento de um novo padrão no relacionamento com estados não comunistas. Se, por um lado, com isto se pretendia afastar-se da visão da Guerra Fria, havia, por outro lado, o risco de eventualmente provocar danos na détente com a URSS, que se apresentara até então como única alternativa plausível à contenção e como forma de gradualmente alcançar-se a mudança interna do sistema soviético.

O Memorando definiria também três grandes categorias de direitos humanos em que, de diferentes formas, se procuraria actuar: um primeiro grupo, correspondente ao direito a ser livre de violações da integridade física e psicológica por parte do governo, que fora incluído na definição de forma consensual; o segundo, correspondente aos direitos económicos e sociais de acesso à alimentação, abrigo, cuidados de saúde e educação, seria alvo de resistência interna, mas de crucial importância no terceiro mundo, onde eram vistos como os principais direitos; e o terceiro grupo, que incluía as liberdades civis e políticas, que seria alvo de críticas pela possibilidade de ser percebido como uma intenção de impor os valores ocidentais ao mundo não ocidental. O documento deixava ainda claro que não se pretendia, de modo algum, exportar o modelo americano de democracia, tendo a Administração a perfeita consciência das lições do Vietname quanto aos limites do seu poder para influenciar a estrutura interna de outros países. A praticabilidade exigia, pois, realismo, o que implicaria uma maior concentração na primeira categoria de direitos, no incentivo à *evolução* em detrimento de mudanças radicais (o que não impedia que houvesse excepções, como a promoção de uma transição democrática na Rodésia), e a consciência de que a política de direitos humanos seria uma tarefa a desenvolver no longo prazo, perdendo em prioridade para objectivos como a segurança nacional, a solidariedade no contexto da NATO, o controlo de armamento estratégico e outros aspectos do desenvolvimento das relações com a URSS (deixando antever a ausência de “*linkage*” da questão dos direitos humanos aos assuntos mais prementes da détente), a paz no Médio Oriente, ou a normalização de relações com a RPC. O reconhecimento de diferentes prioridades, mas também de diferentes realidades exteriores levaria à assumpção de uma *política flexível* que, além de compartimentar os direitos humanos em diferentes categorias, com graus diversos de prioridade, procederia ainda à categorização de quatro grupos de países: as *democracias ocidentais*, às quais se pediria a cooperação na implementação dos princípios da sua política, especialmente nos casos das transições democráticas em Portugal, Espanha e Grécia; os *estados comunistas*; os

estados de terceiro mundo; e um grupo especialmente criado para os *principais violadores dos direitos humanos*. No que diz respeito aos estados comunistas, a grande base de apoio da política de direitos humanos seria a Acta Final de Helsínquia, tendo a Administração consciência de que a mudança teria de ser lenta, gradual, visível apenas no longo prazo e bastante limitada no curto prazo. Devido à sua importância central, a URSS seria considerada à parte dos restantes estados comunistas. Temia-se que a nova política externa da Administração ameaçasse a *détente*, mas procurando, simultaneamente, relativizar as queixas soviéticas, acreditava-se que a URSS continuaria a procurar concretizar os interesses que tinha na prossecução daquela (dada a importância que tinha para alcançar tais fins) independentemente da posição americana em relação às suas práticas de direitos humanos. Os principais obstáculos acabariam mesmo por ser domésticos, com pressões cada vez maiores do Congresso a resultados mais visíveis e mais rápidos, temendo-se o aparecimento de mais legislação como a Emenda Jackson-Vanik, que implicava o aumento das penalizações à URSS sempre que esta demonstrasse um pior desempenho no tratamento dos direitos dos seus cidadãos. A RPC receberia também um tratamento especial, tendo em vista, essencialmente, a normalização das relações entre os dois países, mas também por se crer que haveria pouca ou nenhuma vantagem em pressionar a China no sentido de progresso nos direitos humanos naquele momento (SCHMITZ e WALKER, 2004: pp. 129 e 130).

No terceiro mundo o principal objectivo era obter credibilidade, pelo que se deveria optar por uma maior concentração na promoção dos direitos económicos e sociais. Era entre os principais violadores dos direitos humanos que se verificavam as maiores dificuldades quanto a uma acção a seguir, devendo levar-se em conta a natureza de cada caso, a potencial eficácia das várias opções, e o impacto que cada acção poderia ter noutros aspectos da política externa. A via geral a seguir foi, então, definida como devendo as acções começar por ser implementadas através de uma diplomacia discreta (“*quiet diplomacy*”), manifestada por uma *démarche* diplomática, seguindo-se, como componentes desta abordagem, a aplicação de incentivos e penalizações tendentes à mudança do comportamento dos governantes. O principal problema haveria de surgir entre os países que eram aliados dos EUA. A Administração Carter havia criticado fortemente as administrações anteriores pelo seu apoio a regimes autoritários em nome de questões de segurança. Agora, tentava combinar o apoio aos mesmos estados com incentivos à sua reforma, tendo o cuidado, no entanto, de procurar que regimes

totalitários de direita não fossem substituídos por regimes igualmente repressivos de esquerda.

Integrada neste último conjunto de países, a situação da Nicarágua seria, entre 1978 e 1979, um importante teste à política de direitos humanos, uma oportunidade para a Administração Carter deixar bem marcada a sua posição. O seu anterior apoio à ditadura de Anastasio Somoza corria o risco de pôr em causa a sua nova predisposição naquela que sempre fora a principal esfera de segurança dos EUA, o hemisfério ocidental. O incentivo a reformas democratizantes no regime do seu aliado acabou, assim, por ser a alternativa mais viável, procurando-se que estas beneficiassem grupos mais moderados em detrimento dos radicais de esquerda, conhecidos pelo nome de Sandinistas. Contudo, a resposta de Somoza fora negativa, continuando a repressão dos grupos pró-democracia, o que fez com que, quando a sua queda se mostrava iminente, estes não tivessem capacidade para fazer frente à ascensão dos Sandinistas ao poder. Somoza esperou, até ao fim, que os EUA acorressem em seu apoio, impedindo a sua queda; mas Carter, desejando fazer da Nicarágua um exemplo do seu comprometimento com a política de direitos humanos e o princípio da não intervenção recusou-se a fazê-lo, aceitando a subida ao poder dos Sandinistas, procurando distingui-la do caso da revolução cubana, acreditando que se tratava de um autêntico fenómeno nicaraguano. A Administração Carter tenta mesmo estabelecer boas relações com o novo regime da Nicarágua, mas quando a concessão de ajuda falha por impedimento do Congresso, os dois países acabam por se afastar, vindo Carter, mais tarde, a financiar a oposição aos Sandinistas (apoio que Reagan procuraria intensificar) (SCHMITZ e WALKER, 2004: pp. 130, 131, 140 e 141). O caso da Nicarágua serviu, assim, por um lado, para demonstrar o comprometimento de Carter com a sua nova política de direitos humanos e, por outro lado, acabou por demonstrar que a premissa de que, graças a essa política, regimes repressivos de direita não seriam substituídos por regimes repressivos de esquerda estava errada, assim como também demonstrou que as pressões internas, nomeadamente de um Congresso em alta, continuavam a ser um importante obstáculo à eficácia da implementação da mesma⁵².

⁵² Isto apesar de não haver responsabilidade directa da Administração Carter na queda do regime de Somoza, nem na ascensão dos Sandinistas ao poder. Tinha razão Carter na ideia de que se tratava de um fenómeno originalmente nicaraguano, na medida em que o peso dos Sandinistas já era grande quando o Presidente americano começou com a sua política, devendo-se tal sobretudo às políticas repressivas de Somoza.

Apesar de Carter não ter intenção em fazer “*linkage*” entre a política de direitos humanos e os aspectos cruciais da détente com a URSS (em que foi criticado por alguns, exactamente porque deixaria de ser possível obter concessões da parte dos soviéticos nesta área), esta acabaria por ser um novo foco de tensões nas relações americano-soviéticas, em especial na forma como a Administração se relacionou com vários dissidentes soviéticos em litígio com o regime. A questão dos direitos humanos era particularmente sensível para os soviéticos, cuja concepção de détente pressupunha a não ingerência nos seus assuntos internos. De resto, como refere o próprio Carter, relatando uma conversa que tivera com o Embaixador soviético em Washington, Anatoly Dobrynin, os conceitos de direitos eram entendidos de maneira diferente nos dois países. Dobrynin lembrava que na URSS, por exemplo, não havia desemprego (consagrando-se o direito ao trabalho como fundamental), nem discriminação das mulheres⁵³ (CARTER, 1982: p. 146).

A forma como a política de direitos humanos foi executada em relação à URSS foi uma de diplomacia discreta, baseada sobretudo em gestos simbólicos, em críticas ao comportamento soviético nesta área em discursos⁵⁴, em condenações públicas ou na forma como a Administração se relacionou com dissidentes mais proeminentes⁵⁵. Embora a política de direitos humanos fosse popular no Ocidente, também aí houve vozes de preocupação, como as do Chanceler alemão Helmut Schmidt ou do Primeiro Ministro canadiano Pierre E. Trudeau, que temiam que uma campanha de direitos humanos demasiado zelosa pudesse pôr em causa a détente entre Este e Oeste. No interior da própria Administração, o Secretário de Estado Cyrus Vance, embora apoiasse a política de direitos humanos, defendia uma abordagem mais cautelosa nas relações com a URSS (GARTHOFF, 1985: pp. 570 e 571).

⁵³ Esta perspectiva é confirmada pelo Secretário Geral do PCUS, Brejnev, numa das intervenções que fez na cimeira de Viena de 1979, dizendo: «There can be no progress if trade is related to the question of human rights. We do not relate trade to the unemployment rate in the United States, nor to racial discrimination, nor to violations of the rights of women. I want to talk about peace, and how to improve Soviet-American relations, but human rights is a sensitive subject for us and is not a legitimate ground for discussion between you and me» (CARTER, 1982: p. 259).

⁵⁴ Carter via, sinceramente, as palavras como acção (“*words are action*”) (CARTER cit. por SCHMITZ e WALKER, 2004: p. 121).

⁵⁵ Um exemplo de gesto simbólico foi o convite da Embaixada americana em Moscovo para a exibição do filme *Dr. Jivago*, proibido na URSS. No que diz respeito aos dissidentes políticos, um dos gestos geradores de maior polémica e tensão foi a carta de apoio do Presidente Carter a Andrei Sakharov, sendo ainda de destacar a renovação do apoio financeiro à Rádio *Free Europe* e à Rádio *Liberty*, com emissões na Europa de leste (GARTHOFF, 1985: pp. 570 e 571).

O impacto da retórica dos direitos humanos é, antes de mais, alvo de diferentes entendimentos das duas partes. Os líderes soviéticos haviam tentado desde o princípio convencer a Administração Carter de que a campanha contra os seus assuntos internos era incompatível com a détente e que teria um efeito adverso nas relações entre URSS e EUA. Ao mesmo tempo, Carter dizia a um grupo de congressistas que a sua ênfase dos direitos humanos não prejudicaria as relações americano-soviéticas. Carter acreditava que o seu discurso em defesa dos direitos humanos não afectaria as relações entre os dois países, precisamente porque não fazia “*linkage*” com nenhum dos elementos da détente, ocupando um lugar secundário em relação àquela. Mas, dada a sua sensibilidade e significado para os soviéticos, tornar-se-ia num importante elemento de discórdia (GARTHOFF, 1985: pp. 572 e 573). Se, em parte, a leitura de Carter estava certa (na segunda carta que Brejnev enviava ao Presidente americano a questão dos direitos humanos aparecia como segunda objecção às suas posições, sendo a primeira e mais importante à proposta de cortes agressivos nos números a negociar no SALT II [Carter, 1982: p. 146]), por outro lado, teria razão Garthoff (1985: p. 573) ao considerar que, em acumulação com outros focos de tensão, a questão dos direitos humanos contribuía para agravar a debilidade da détente.

O comprometimento da Administração Carter com a sua política de direitos humanos é inequívoco, tal como a seriedade do propósito da sua execução. Na estratégia nacional de política externa (Presidential Directive/NSC-18: U. S. National Strategy, 1977: p. 3), entre um conjunto dos principais pontos a desenvolver, é feita uma menção aos direitos humanos logo no segundo, em que é integrado no contexto da competição política com a URSS⁵⁶. Mas a Administração foi mais longe, procurando integrar os direitos humanos como mais um dos interesses em disputa no processo de tomada de decisão em política externa. Para tal, Carter ordenou a criação de um grupo de coordenação de políticas entre as várias instituições do executivo sobre o assunto, o “*Interagency Group on Human Rights and Foreign Assistance*”, encabeçado pelo Secretário de Estado Adjunto Warren Christopher (SCHMITZ e WALKER, 2004: p. 121). Brzezinski procurou fazer o mesmo no Conselho de Segurança Nacional, criando o “*Global Issues Cluster*” para lidar com os direitos humanos, mas também outras

⁵⁶ Algo que também se destaca nesses tópicos é o facto da URSS ser referida em todos, permanecendo, independentemente das ideias veiculadas, como altamente central na definição da política externa americana. Quanto ao segundo tópico, versam as seguintes palavras: «Compete politically with the Soviet Union by pursuing the basic American commitment to human rights and national independence».

questões que habitualmente ficavam à margem da formulação de política externa. Com este novo gabinete, considerava o Conselheiro de Segurança Nacional, institucionalizava-se a coordenação de uma questão frequentemente negligenciada (BRZEZINSKI, 1983: p. 125). Contudo, a rigidez burocrática do processo de tomada de decisão já denotada por Skidmore tornaria difícil a integração e afirmação desta nova questão entre os interesses burocráticos instalados.

De facto, no que diz respeito a um dos principais elementos da política de direitos humanos, a ajuda externa como forma de incentivo e penalização (quando reduzida ou retirada), embora se notem algumas mudanças relativamente a outras administrações, como as de Nixon/Ford ou Reagan, não é conclusivo que estas sejam substanciais. Os resultados de um estudo que combina dados de várias organizações demonstram que Carter foi, na verdade, menos idealista (ou menos bem sucedido) no tocante ao fornecimento de ajuda externa (especialmente na área da defesa) do que é geralmente sugerido tanto por críticos como por apoiantes. No seu primeiro ano à frente da Casa Branca, Carter só havia reduzido ajuda motivado por registos negativos no comportamento face aos direitos humanos a três países (Argentina, Uruguai e Etiópia) entre 57 considerados culpados de graves ofensas em 1977; no fim do seu mandato, o número ascendia a nove, juntando-se aos anteriores a Bolívia, El Salvador (ao qual havia de retomar a ajuda no final do mandato), a Guatemala, o Haiti, a Nicarágua e o Paraguai, todos na América Latina (a Argentina e o Uruguai, aos quais se juntaria o Brasil, acabariam mesmo por recusar a ajuda americana). Os autores deste estudo concluem que as rivalidades existentes dentro do Departamento de Estado, do Congresso e da Casa Branca em torno da questão dos direitos humanos acabaria por fazer com que prevalecessem, na atribuição de ajuda, as questões de segurança nacional (STOHL, CARLETON e JOHNSON, 1984: pp. 222-224). Num outro estudo, James E. Lebovic (1988: pp. 115-135), relacionando ajuda externa com duas variáveis independentes, uma respeitante à necessidade do destinatário da ajuda e outra aos interesses dos EUA enquanto emissores, durante as Administrações Carter e Reagan, conclui que os interesses do emissor, com pouca diferença entre os dois casos, permanecem como principal factor de selecção dos países a ajudar.

Apesar das várias dificuldades que se apresentaram à sua implementação, das quais podemos destacar o fracasso em fazer desta política um meio de legitimação interna da sua estratégia de política externa, a incapacidade para a impor face à rigidez dos interesses no processo de tomada de decisão em política externa, o aumento das

tensões nas relações com a URSS, ou ainda a ineficácia na sua aplicação externa, onde os resultados foram pouco substanciais, Jimmy Carter não deixa de fazer um balanço positivo da sua política de direitos humanos. De facto, independentemente dos números, e mesmo com alguma ajuda destes, não está totalmente desprovido de razão. A nova política de direitos humanos colocava esta questão na agenda internacional, assim como na da imprensa, em que aparecia em destaque na primeira parte do seu mandato à frente dos destinos do país, contribuindo para a mudança da imagem do executivo na estrutura interna e dos EUA na estrutura externa. Além disso, não se deve menosprezar o significado simbólico, nem prático para os seus beneficiários, de alguns dos seus feitos nesta área, como a libertação de cinco dissidentes soviéticos que havia conseguido por troca com prisioneiros acusados de espionagem para a URSS, ou ainda o crescente número de judeus soviéticos aos quais foi permitido emigrarem graças à sua nova posição⁵⁷ (CARTER, 1982: pp. 148-151).

⁵⁷ Em 1976, foi permitida a migração de 14.261 judeus soviéticos, tendo os números aumentado para 16.736 em 1977, 28.864 em 1978, e 51.320 em 1979, voltando a diminuir após a invasão do Afeganistão para os 21.471 em 1980, e 9.447 em 1981, já depois de terminado o mandato (CARTER, 1982: p. 149).

Capítulo V: Abordagens de détente, política triangular, e o regresso à contenção nas relações com a URSS

Vários entendimentos de détente

Para Gaddis, apesar da tentativa de demarcação da Administração Carter em relação às anteriores, não se verificam mudanças de substância, isto é, permanece uma abordagem assimétrica de contenção, correspondente, no caso, a détente com a URSS, sobretudo, porque as condições continuavam a ser avessas a um regresso a uma abordagem simétrica, que exigia uma maior predisposição para um comprometimento e intervenção internacionais, bem como uma maior quantidade de recursos para lhes fazer face, algo de que os EUA não dispunham na altura. Assim, Carter, à semelhança dos Republicanos que o haviam antecedido, prosseguiu, no âmbito da sua política de reajustamento, com a diferenciação entre interesses vitais e periféricos, distinguindo níveis de ameaça, e fazendo corresponder as respostas aos meios disponíveis. Do mesmo modo, continua a não colocar entraves à via herdada dos tempos de Kissinger de trabalhar com alguns comunistas para conter outros (caso da China), não se questionando, igualmente, a necessidade de negociação com os soviéticos, sobretudo no respeitante ao controlo de armamento estratégico. De resto, mesmo o seu abandono do conceito de “*linkage*” é desvalorizado pelo historiador, também aí se podendo encontrar continuidade; afinal, também Kissinger, já em 1976, admitia que o SALT era demasiado importante para ser ligado a outras questões que pudessem pôr em causa o seu sucesso. Portanto, para Gaddis, na verdade, Carter não havia desenvolvido uma nova estratégia, muito embora tenha tentado introduzir a ideia de que mudanças substanciais haviam ocorrido, algo que vê como parte de uma tentativa de criar uma maior base de apoio doméstica para a détente, em que Kissinger falhara. Contudo, também aí Carter não fora bem sucedido, uma vez que a ideia de *mudança* veiculada em combinação com a *continuidade* que permanecia na substância das políticas acabaria por gerar uma percepção pública de confusão, inconsistência e fraqueza, mais parecendo que a nova Administração não tinha, no fim de contas, estratégia nenhuma (GADDIS, 1982: pp. 346 e 347).

O grande problema estava, além do mais, no simples facto da détente ser entendida de diferentes formas, impossíveis de conciliar, dentro dos próprios EUA. Kissinger e os defensores da détente viam a URSS como um estado com o qual, com resistência e paciência do lado americano, se podiam fazer algumas acomodações; para os seus críticos, a URSS era um estado agressivo e imoral, com o qual não se podia

chegar a acordo noutra base que não fosse a resistência. As duas hipóteses eram mutuamente exclusivas, sendo-se obrigado a escolher, necessariamente, entre uma e outra, mas era esta escolha que a Administração Carter procurava não fazer ao tentar combinar continuidade e mudança.

Ainda assim, e apesar de considerar que não há mudanças substanciais na abordagem da Administração Carter em relação às administrações anteriores, Gaddis admite que havia várias perspectivas de détente no interior da própria Administração, que agravariam o quadro interno já dividido. Deste modo, de um lado tínhamos Brzezinski e os especialistas do Conselho de Segurança Nacional, que defendiam uma posição de força perante a URSS, ainda que isso implicasse atrasos nas negociações SALT II; do outro lado, encontravam-se o Secretário de Estado Vance, o Departamento de Estado e a comunidade de controlo de armamentos a defender a continuação das negociações, acreditando que os soviéticos acabariam por cair nas suas aventuras no terceiro mundo (GADDIS, 1982: pp. 348-351). Utilizando o vocabulário tradicional da política externa americana também usado por Russett, podemos considerar que Brzezinski teria tendência a ser um *hawk* no tocante às relações com a URSS, enquanto Vance estaria mais perto de ser um *dove*, com uma posição mais liberal e cooperante. O Presidente, procurando, como princípio pessoal, tomar decisões levando em conta as múltiplas perspectivas que lhe eram fornecidas pelos seus conselheiros, estaria algures entre os dois, com tendência a ficar mais próximo de Brzezinski na segunda parte do mandato (o que se tornaria evidente no *timing* da normalização das relações com a RPC, em que o Conselheiro de Segurança Nacional teve um papel especialmente importante, e na própria saída de Vance durante a crise dos reféns da Embaixada americana em Teerão), vindo a tornar-se um verdadeiro *hawk* após a invasão soviética do Afeganistão e a sua proclamação da Doutrina Carter. Precisamente, o Afeganistão viria pôr fim ao debate, confirmando que, apesar da sua rejeição inicial, havia “*linkage*” na détente, e a falha em percebê-lo mais cedo fizera com que fosse ele próprio a decretar o seu fim e o regresso à confrontação. Era, pelo menos, esta a interpretação de Brzezinski, para quem a détente que então morria já estava condenada desde a Guerra do Ogaden (em 1977), entre Etiópia e Somália, por não se ter feito, na altura, contra aquela que era a sua posição, “*linkage*” com a intromissão soviética no conflito⁵⁸ (BRZEZINSKI, 1983: pp. 178-190; JACKSON, 2010).

⁵⁸ Tornou-se famosa a seguinte frase de Brzezinski (1983: p. 189): «SALT [muitas vezes entendido como détente] lies buried in the sands of the Ogaden».

Os diferentes entendimentos de *détente*, não apenas entre as duas superpotências, mas dentro da própria Administração, viriam a constituir-se como elemento central da forma como as relações americano-soviéticas e, sobretudo, a abordagem americana das mesmas, se viriam a desenrolar. De facto, a divisão existente na Administração e a indefinição do Presidente, hesitando em impor uma perspectiva, foi o sinal de maior debilitação da sua política externa, contribuindo para a sua imagem de vacilação, fraqueza e confusão (WILLIAMS, 1985: p. 442). No interior da Administração Carter, Brzezinski era dos que tinham uma concepção mais elaborada de *détente*. Para o Conselheiro de Segurança Nacional, afigurava-se necessária uma redefinição da *détente*, que a tornasse mais vantajosa para o Ocidente (sobretudo, para os EUA), baseando-se no que definia como uma relação mais *recíproca* e *compreensiva*, o que pressupunha, desde logo, que a URSS não poderia continuar impunemente com a sua política intervencionista no terceiro mundo, isto é, implicava “*linkage*” entre atitudes mais aventureiras dos soviéticos e uma posição americana mais assertiva.

A sua própria concepção de *détente* resultava de uma interpretação do seu desenvolvimento ao longo dos anos 1970. A *détente*, cujo objectivo era o relaxamento de tensões através de um controlo mutuamente aceite, começa a ser posta em causa, uma vez cumprido o seu objectivo primário, pela URSS, que aproveita a folga dada por aquela na sua função (principal) de relaxamento de tensões, mas também a percepção de uma crise do capitalismo, em simultâneo com uma crise mais especificamente americana, a do pós-Vietname. Para usar uma expressão soviética, a “*correlação de forças*” passava a ser favorável aos russos graças à *détente*, cumprindo, deste modo, os interesses traçados pela sua concepção. Perante o desafio natural da URSS, defendia Brzezinski, o prosseguimento normal da *détente* teria de ser reequacionado, cabendo aos EUA, através de uma maior assertividade, reequilibrar a “*correlação de forças*”.

Na perspectiva de Brzezinski (que não andava longe do que, para Garthoff [1985: pp. 36-53], era um dos entendimentos soviéticos de *détente*), a URSS, vendo a *détente* ou coexistência pacífica como um meio para, pacificamente, mudar o *statu quo social* (ou *correlação de forças*)⁵⁹, via naquele momento histórico uma boa oportunidade para dar alguns passos nesse sentido.

⁵⁹ Que, na linguagem marxista-leninista, correspondia à previsão de Lenine de que o capitalismo acabaria por cair devido a crises internas do sistema. A *détente* era, desta forma, integrada no processo revolucionário marxista-leninista. Numa perspectiva mais realista, que não a de Brzezinski, contudo, a

Embora considere, pois, que a URSS tem, com uma détente redundantemente limitada, um interesse de mudança do *statu quo*, Brzezinski acredita que, pela sua ineficácia económica e falta de apelo político no mundo, dificilmente conseguiriam substituir os EUA na liderança do sistema internacional; os soviéticos até poderiam conseguir tirar partido de um mundo mais instável, mas dificilmente o conseguiriam ordenar a seu favor. Por esse motivo, ao contrário dos conservadores, defendia que, ao invés de um regresso a um maior grau de tensões da Guerra Fria, os EUA deveriam procurar maior reciprocidade na détente⁶⁰, tentando envolver a URSS na resolução dos problemas globais. E, no entanto, ao mesmo tempo, devia haver um cuidado especial para não se sobrevalorizar as relações americano-soviéticas (Brzezinski criticava precisamente aquilo que considerava os excessos das administrações anteriores em tentarem vender a détente junto da estrutura doméstica); os EUA deveriam ter uma agenda global independente daquelas, com especial destaque para o terceiro mundo. A URSS podia ser incluída na resolução dos problemas sempre que quisesse, mas não seria o seu foco, sendo dispensável a sua participação quando não fosse necessária ou não se mostrasse predisposta a colaborar⁶¹.

Num memorando de 16 de Fevereiro de 1976, Brzezinski resumia o seu entendimento de détente em cinco pontos: 1. a détente Este-Oeste, embora desejável, e ao contrário do que dizia Kissinger, não era a única alternativa a guerra, procurando desvalorizá-la; 2. apenas uma abordagem mais compreensiva e recíproca da détente poderia promover a mudança no sistema comunista, definindo a détente, simultaneamente, como um instrumento para evitar a guerra e para promover a mudança pacífica do sistema soviético, sendo a segunda uma condição para a primeira; 3. o interesse dos soviéticos seria o de manter a détente limitada e favorável à sua ideia de

URSS via na détente, além de relaxamento de tensões, um meio de ver reconhecida pelo seu adversário a paridade com o mesmo, mantendo a competição ideológica (em que não há coexistência pacífica) noutras áreas (não se supondo a existência de “*linkage*”).

⁶⁰ Até aqui, não parecia haver diferenças significativas relativamente à abordagem de Kissinger que, do mesmo modo, pressupunha reciprocidade na détente, assim como a simultaneidade de competição e cooperação.

⁶¹ Seria este o caso do Médio Oriente, das negociações israelo-árabes. Inicialmente, procura-se envolver os soviéticos. Contudo, num acto arrojado e independente, o presidente egípcio Anwar Al Sadat viria, viajando até Jerusalém e aceitando a possibilidade de um acordo que incluía o reconhecimento do Estado de Israel, acabar por tornar o papel da URSS secundário, acabando com a sua retirada das negociações, que viriam a culminar com os acordos de Camp David. A URSS não o veria com bons olhos, não patrocinando estes acordos, e considerando-os mais um ponto de tensão entre as duas superpotências.

“processo revolucionário mundial”; 4. Kissinger e Nixon exageraram na sua tentativa de promover a ideia de détente na esfera doméstica, além de terem adoptado uma perspectiva marcada pela indiferença moral, o que acabou por ter um efeito adverso, de desilusão doméstica com o conceito de détente, preparando o caminho para a sua rejeição (algo visível pela omissão do termo ao longo das eleições de 1976); 5. finalmente, no último ponto, prescrevia quatro linhas de acção: um escrupuloso cumprimento da Acta Final de Helsínquia, especialmente no respeitante aos direitos humanos; tornar claro para a URSS que a détente implica um comportamento responsável face às principais questões globais, sendo, conseqüentemente, incompatível com os comportamentos anteriores em relação a Angola, ao Médio Oriente e na ONU; prestar uma nova atenção à política triangular, fazendo adequar uma *política policêntrica* a um mundo comunista policêntrico, devendo os EUA voltar a dar uma maior atenção às suas relações com a China, tendo em vista o peso que estas reconhecidamente têm nas relações americano-soviéticas. Do mesmo modo, também as relações com a Europa de leste devem passar a ser vistas de outra forma, procurando-se reciprocidade relativamente à acção da URSS na América Latina; e a continuação dos esforços ao nível do controlo de armamentos, nomeadamente através dos acordos SALT (BRZEZINSKI, 1983: pp. 147-150).

Na realidade, Brzezinski acabaria por ver declinada, em vários momentos, a sua proposta de “*linkage*” a vários dos acontecimentos envolvendo os soviéticos no terceiro mundo, assim como adiada (ainda que aceite em princípio) nova aproximação à China.

A posição de Carter, partindo de uma ideia de ordem mundial, era de ir além da abordagem das administrações anteriores, que consistia em *contenção por outros meios* (détente), procurando transcender a contenção. O Presidente acreditava que muitas das questões que habitualmente eram integradas no contexto das relações entre EUA e URSS, em especial muitas das que se davam no terceiro mundo, tinham, na verdade, pouco que ver com as superpotências (ideia que partilhava com Vance). A esta ideia acrescia o aumento da interdependência nas interacções do sistema internacional, que fazia com que a velha preocupação com a URSS se tornasse um tanto ultrapassada (WILLIAMS, 1985: pp. 441 e 442). Assim, no que diz respeito mais especificamente à détente, Carter tinha uma visão que acabava por misturar, mais que conciliar, as duas perspectivas (de Brzezinski e de Vance), não lhes reconhecendo incompatibilidade. Deste modo, pretendia prosseguir a détente e a coexistência pacífica ao mesmo tempo que uma política de competição agressiva que visasse mudanças em algumas áreas no

sistema soviético. Mais tarde, em função dos acontecimentos, viria a afastar-se da concepção de Vance e a aproximar-se quase totalmente da de Brzezinski, respondendo à intromissão da URSS no Corno de África com a normalização das relações com a RPC e, finalmente, fazendo “*linkage*” com a invasão do Afeganistão. Este último acontecimento, no entanto, acabaria por ter um impacto mais profundo do que a simples mudança de orientação dentro de uma política de détente, conduzindo a um regresso a confrontação, ainda que com o desejo (nunca cumprido durante o pouco tempo que restou do mandato de Carter) de um regresso à détente (GARTHOFF, 1985: p. 35).

Política triangular e a normalização de relações com a República Popular da China

A *política triangular* é uma componente essencial da estratégia americana de détente dos anos 1970. Mais que isso, para Coral Bell, a política triangular é ela própria a concepção de détente dessa estratégia elaborada por Kissinger e simultaneamente a chave do sucesso que escapara às tentativas anteriores. A détente prosseguida com apenas qualquer um dos lados (RPC ou URSS) teria um significado totalmente diferente. Na verdade, para Bell, a détente prosseguida apenas com a China poderia ter resultados mais perigosos e imprevisíveis. Já uma détente desenvolvida com os dois rivais em paralelo e de forma equilibrada poderia maximizar as opções americanas, a sua posição de vantagem e de mobilidade diplomática. Bell ia, em 1977, ainda mais longe, considerando que a Nixon e Kissinger só faltara mesmo alcançar a muito natural normalização das relações com a RPC para que se estabelecesse uma relação simétrica com os dois pólos comunistas, algo que só não se concretizara por obstáculos domésticos americanos (relacionados com o lóbi pró-Taiwan), o que não impedia que a política triangular continuasse a ser, à data em que escreve, um êxito (BELL, 1977: p. 3).

De facto, a eficácia da política triangular dependia de uma gestão equilibrada das relações com URSS e RPC, sendo importante não se transmitir a impressão de se estar a usar um contra o outro, sob pena de se cair no risco de retaliação ou chantagem da parte de qualquer dos dois. A hostilidade entre URSS e RPC devia ser explorada de um modo que garantisse que os EUA manteriam sempre uma relação melhor com cada um dos lados do que estes entre si (GARTHOFF, 1985: p. 246). Como diria Kissinger (cit. por GARTHOFF, 1985: p. 247), «*Equilibrium was the name of the game. We did not seek to join China in a provocative confrontation with the Soviet Union*».

Quando efectuaram a sua aproximação à China em 1971-72, Nixon e Kissinger haviam deixado em aberto avanços no sentido da normalização das relações com a China, sendo claro que os dois lados se tinham aproximado com o interesse comum de ganhar vantagem sobre a URSS num equilíbrio triangular. A Administração Carter, contudo, quando procedeu à sua própria aproximação à China, entre 1978 e 1980, tinha propósitos diferentes, num outro contexto, de desequilíbrio do triângulo. As relações entre os EUA e a URSS estavam crescentemente deterioradas (com impasse nas negociações do SALT II), usando-se, então, a aproximação à China como uma forma de alinhamento com este país tendo em vista a confrontação da URSS, como forma de punir o seu comportamento no terceiro mundo (GARTHOFF, 1985: pp. 690 e 691).

Esta não fora, no entanto, a posição da Administração Carter desde o início. Na realidade, também a questão da normalização das relações com a China foi alvo de divisões dentro da Administração, não que a própria normalização fosse posta em causa, mas discutindo-se sobre o seu *timing* e o significado das diferentes abordagens. Mais uma vez, a divisão dava-se entre o Secretário de Estado Cyrus Vance e o Conselheiro de Segurança Nacional Zbigniew Brzezinski, centrando-se no diferente nível de prioridade que era atribuído a uma maior aproximação à China ou à URSS. Vance defendia uma aproximação mais gradual e equilibrada tanto à China como à URSS (numa abordagem mais enquadrada com os objectivos iniciais da estratégia de Kissinger); Brzezinski preferia o estabelecimento de uma relação mais próxima da China acompanhada por uma posição de maior dureza face à URSS (GARTHOFF, 1985: p. 695). No princípio do seu mandato, Carter começaria por seguir a abordagem mais gradual de Vance, justificando-se com uma maior concentração no processo de paz do Médio Oriente e, sobretudo, com o processo de ratificação dos tratados do Canal do Panamá, face aos quais membros do lóbi pró-Taiwan como o Senador Barry Goldwater ainda não haviam tomado uma posição definitiva, mas também com as lutas internas pelo poder no Partido Comunista Chinês (que acabariam por ser ganhas por Deng Xiaoping) (CARTER, 1982: p. 192). Consequentemente, uma primeira viagem de Vance a Pequim, em Agosto de 1977, não traz novos avanços. O sinal ficava, no entanto, dado no discurso de Carter na Universidade de Notre Dame⁶².

⁶² As palavras com que o sinal à China é dado são as seguintes: «It's important that we make progress toward normalizing relations with the People's Republic of China. We see the American and Chinese relationship as a central element of our global policy and China as a key force for global peace. We wish to cooperate closely with the creative Chinese people on the problems that confront all mankind. And

O ponto de viragem dá-se em Maio de 1978, quando, substituindo a abordagem de Vance⁶³ pela de Brzezinski, o Presidente Carter envia este último numa viagem a Pequim com o objectivo de acelerar a normalização das relações entre os dois países. Dessa viagem sairia um acordo secreto que prepararia o anúncio da normalização das relações a 15 de Dezembro e posterior viagem de Deng Xiaoping a Washington, no final do mês de Janeiro de 1979. Até aqui não parece haver nada de anormal. Num documento estratégico elaborado por Brzezinski no princípio do mandato havia-se estabelecido como meta para a normalização das relações com a China 1979 (acabariam por dar-se oficialmente a 1 de Janeiro deste ano). Contudo, o *timing* da normalização e a opção de Carter por Brzezinski para dirigir o processo estão longe de ser inocentes. As suas causas estão no desenvolvimento das relações americano-soviéticas, marcadas pelo impasse nas negociações do SALT II e pela intromissão da URSS, através do uso de forças cubanas, no conflito no Corno de África (BRZEZINSKI, 1983: p. 197). O objectivo seria punir e provocar a retracção da URSS face às circunstâncias. Para Jean Garrison (2002), esta viragem de rumo é o resultado da conjugação de factores domésticos e internacionais, essencialmente impulsionados por estes últimos, sendo o desafio estratégico provocado pela URSS uma importante causa da mudança do Presidente no sentido da abordagem de Brzezinski e, posteriormente, do Congresso e da opinião pública, até aí bastante constrangidos pela relação com Taiwan⁶⁴, terem acabado por aderir à nova perspectiva da Administração. Por sua vez, cada vez mais convencidos da ameaça soviética, a opinião pública e o Congresso passariam a constituir-se numa força de pressão à evolução das relações sino-americanas para um estágio mais avançado.

we hope to find a formula which can bridge some of the difficulties that still separate us» (CARTER, 1977).

⁶³ Walker (2009) nega que Vance tenha deixado de ter influência no processo de normalização das relações com a China, defendendo que o Secretário de Estado era favorável ao desfecho, e à forma como este se deu, que esse processo acabou por ter. Reconhece, apesar de tudo, a divergência nas perspectivas entre aquele e Brzezinski.

⁶⁴ Taiwan permaneceria um elemento incontornável ao longo de todo o processo de normalização das relações entre EUA e RPC. O acordo final acabou por envolver cedências de parte a parte, com os EUA a reconhecerem o governo da RPC como único governo da China (que o levaria a passar a ser o representante com assento no Conselho de Segurança da ONU) e a cortarem as relações diplomáticas com Taiwan, e a RPC a aceitar a continuação de relações normais com os EUA, apesar da continuação do apoio, através, entre outras coisas, da venda de material militar, a Taiwan. Tal só seria possível, no entanto, após ultrapassada a oposição interna do lóbi pró-Taiwan americano e as grandes pressões sobre a opinião pública americana do Kuomintang, antigo partido de Chang Kai Chek (HILTON, 2009).

Não é, no entanto, claro que Carter tivesse perfeita consciência de que, ao optar pela via de Brzezinski, estaria a assentar o melhoramento das relações com a China numa base anti-soviética. Embora pretendesse que aquele fosse uma forma de contrapor o comportamento soviético em África, não parece que tivesse a noção da profundidade das suas consequências. O Presidente era, então, sobretudo guiado pela vontade de alcançar um novo sucesso de política externa como haviam sido os acordos de Camp David, tendo a esperança de conseguir o que já Nixon havia conseguido em 1972, a aproximação à China e a conclusão de um acordo em torno do SALT no mesmo ano, que ao mesmo tempo aumentassem a aprovação do Congresso das suas políticas (GARTHOFF, 1985: pp. 702 e 709; CARTER, 1982: p. 194). Havia, no entanto, subestimado e sobrestimado o efeito de vários pontos: em primeiro lugar, que a China não era um mero instrumento, uma “*China Card*”, mas um actor com interesses próprios, entre os quais o de hostilizar a URSS e frustrar os acordos SALT, afastando as duas superpotências uma da outra, jogando também Deng Xiaoping o “*American Card*” aquando da sua intervenção no conflito da Indochina, em 1979; e, em segundo lugar, o nível de ameaça que a RPC significava então para a URSS, longe dos momentos de grande tensão de finais dos anos 1960, cingindo-se essa tensão agora ao Sudeste Asiático.

A reacção soviética seria inequívoca. Contra as melhores expectativas de Carter, um acordo em torno do SALT II seria adiado e uma visita de Brejnev a Washington cancelada, atribuindo-se estas acções à aproximação vista como perigosa entre EUA e RPC. Já na cimeira de Viena, onde se chegaria a acordo relativo ao SALT II, em Junho de 1979, Brejnev (cit. por CARTER, 1982: pp. 258 e 259) faria da China um tema central dos seus discursos:

«I want to speak about China. We have no objection to normal relations between your two countries, but it would be a serious mistake for anyone to use Peking’s anti-Soviet attitudes to the detriment of the Soviet Union. We observed with great concern that China’s first action following recognition by the United States was an attack on Vietnam. Their smiles and bows were certainly not compatible with this violation of stability in Asia. They seem to want the United States to cover their political rear. It is well known that China has territorial claims against Japan, Vietnam, India, and the Philippines, and they want Western elements to be used in these matters. Since the Chinese are not bound by any international agreements regarding nuclear weapons, this threat is of double concern.

«[...] we would consider anything beyond the present line between China and the United States with grave concern, and Soviet-American relations would suffer. Let me emphasize that there will be no anti-U.S. adventure by us under any circumstances».

De facto, o passo seguinte seria dado. Após a invasão do Afeganistão, a Administração Carter voltaria a usar o “*China Card*”, levando-o ao ponto de uma quasi-aliança, com a partilha de informações secretas sobre pontos estratégicos da URSS, alinhamento na confrontação e contenção da URSS, e colaboração em vários teatros de operações, como o Afeganistão, mas servindo-se também os EUA da China para prestar apoio em conflitos onde, por oposição do Congresso, aqueles não o podiam fazer. No fim, apesar dos seus efeitos (pouco) colaterais, a normalização de relações com a China não deixou, ainda assim, de ser considerada um sucesso. Enrico Fardella (2009; v. também TYLER, 1999) considera-o mesmo um dos maiores sucessos de política externa do século XX! Não deixaria de ser, no fim de contas, um enorme desvio em relação à estratégia original de política triangular.

A queda da détente e o regresso à contenção: acontecimentos e interpretações

Carter, tendo, nos três primeiros anos do seu mandato, prosseguido com a política de détente das administrações Nixon-Ford, ainda que já em declínio, viria, no seu último ano como Presidente, a regressar a uma política de confrontação (ainda que não reconhecida como tal pelo próprio), preparando, assim, aquela que viria a ser a disposição da Administração Reagan durante o seu primeiro mandato. Apesar da sua contínua deterioração entre 1977 e 1979, a détente permaneceria sustentada na *estrutura de negociações e instituições* que se mantinha (como os acordos SALT ou a cooperação no âmbito dos acordos de Helsínquia), e que se desmantelaria em grande medida em 1980, após a invasão soviética do Afeganistão, levando consigo a détente dos anos 1970 (apenas a americano-soviética, uma vez que a europeia, não tendo os governos europeus partilhado da reacção americana ao Afeganistão e também por se basear numa outra concepção, com outros princípios, apenas parcialmente subsidiários da détente entre as superpotências, continuaria intacta) (GARTHOFF, 1985: p. 967). Como tal, quase unanimemente considerava-se que a détente tinha falhado. Muitos concluíam daí a sua rejeição enquanto via possível para o futuro, tendo-se já oposto à sua existência no passado; outros preferiam procurar o que havia falhado nas várias abordagens de détente, mantendo a esperança de retomá-la, uma vez ultrapassado aquele período de maior tensão e corrigidos os erros do passado. Há, pois, múltiplas interpretações acerca das causas da queda da détente, não se esquecendo daquelas que se localizam ainda antes do tempo em que a Administração Carter esteve no poder, estando na base do seu declínio.

Para Kjell Goldmann, o declínio e queda da détente deu-se, essencialmente, pela ocorrência de mudanças nos seus factores de estabilização, isto é, factores tendentes à sua continuidade. De acordo com este autor, há três linhas de pensamento que apontam todas para esse fim. Em primeiro lugar, a détente baseava-se no equilíbrio militar e na “correlação de forças”. Tendo o equilíbrio mudado ao longo dos anos 1970, as duas partes sentiram-se pressionadas a adaptar-se à nova realidade. A segunda linha tem a ver com a frustração das expectativas iniciais da détente, incluindo-se aqui comportamentos de uma das partes que não correspondam ao esperado pela outra parte (precisamente porque os entendimentos de détente são diferentes). Finalmente, a terceira linha de pensamento diz respeito directamente à Administração Carter; para Goldmann, a mudança da abordagem *realista* de Kissinger para o *idealismo* de Carter foi prejudicial para a détente. Considerando que os resultados das eleições de 1976, que acabaram com a vitória do *outsider* Carter, foram decididas pelo escândalo do Watergate e não por discussões de détente, conclui o autor que esta acabou por ser influenciada por aquilo a que chama de “factores residuais”. Se o Watergate é um desses “factores residuais”, outro exemplo será a série de crises originadas pelas tentações de intervenção das superpotências no terceiro mundo (que não envolviam as relações americano-soviéticas directamente), como as do Médio Oriente, África, Sudeste Asiático ou Afeganistão. Goldmann oferece, depois, ainda um conjunto de elementos que podem ter contribuído para o declínio da détente, mas sobre os quais não é conclusivo. Entre estes encontram-se a influência de terceiras partes, sobretudo a China, cuja ameaça havia sido vista como tendo um efeito estabilizador sobre o comportamento soviético, podendo a percepção de que a ameaça tinha diminuído ter contribuído para a sua mudança de postura; ou as dificuldades em conciliar diferentes elementos da détente, como a cooperação no teatro europeu em simultâneo com a competição no terceiro mundo (a que acrescia a diferença de sistemas), ou as diferenças entre entendimentos doméstico e internacional daquele conceito (GOLDMANN, 1982: pp. 259-266).

Peter Wallensteen procura minimizar a responsabilidade do Presidente Carter no desfecho da détente, considerando-o (como a qualquer Presidente americano) como mais o resultado das pressões internas do que um condutor de opiniões ou interesses específicos. Assim, na verdade, houve vários acontecimentos ao longo do mandato de Carter, bem como várias falsas assumpções do conceito de détente, que acabaram por levar à sua queda. Entre os acontecimentos listados por Wallensteen temos os acordos de Camp David em Setembro de 1978 (vistos como tendo excluído a URSS do processo

de paz no Médio Oriente), a assinatura de um tratado entre a URSS e o Vietname em Novembro de 1978 (provocando a escalada do conflito entre a China e o Vietname, que resultaria em duas guerras em 1979), a normalização de relações entre EUA e China em Dezembro de 1978 (que provocaria um adiamento nas negociações do SALT II), a descoberta de uma brigada soviética em Cuba, ou ainda a decisão da NATO relativa à colocação de novos mísseis nucleares de médio alcance (TNF) no teatro europeu em Dezembro de 1979. No final desse mesmo mês, a invasão do Afeganistão acabaria por consumir um trajecto descendente (independentemente de algumas tentativas de reanimação, como a assinatura dos acordos SALT II, em Viena, a meio de 1979). Antes de prosseguir com a enumeração das assumpções mal entendidas de détente, Wallensteen realça que os interesses em comum das duas partes eram bastante limitados e essencialmente de natureza técnica, sendo, como elas próprias o viam, uma forma de regular uma *relação irreconciliável*.

Assim, a consideração de sete assumpções que acabaram por se revelar irrealistas é a chave para se deslindar as causas do declínio e queda da détente. A primeira dessas assumpções erradas é a de que o “sucesso” seria encontrado no terceiro mundo e não na Europa, o que se revelaria frustrado, pois, acabando por tornar as expectativas com a détente dependentes desse “sucesso” no terceiro mundo, o insucesso, que muitas vezes era atribuído à outra superpotência, levaria a que as relações entre as duas se deteriorassem. É este o caso da normalização de relações com a China, que acabou por significar que o “*China Card*” havia sido jogado demasiado longe, deixando de servir para pressionar a URSS, que deixava de poder ver reduzida a ameaça chinesa por intermédio da détente. Ao mesmo tempo, ambos os lados acabariam por descobrir, com a queda do Xá do Irão e com a rebelião contra o regime marxista-leninista no Afeganistão (mas também com vários outros exemplos) que os actores do terceiro mundo tinham as suas próprias realidades, nem sempre facilmente submetidas à lógica das superpotências. A segunda assumpção está relacionada com a suposta relação “*orgânica*” entre a URSS e a Europa de leste (considerada sua esfera de influência primária). A “*orgânica*” da relação parecia ter sido tornada inequívoca com a invasão da Checoslováquia em 1968. Contudo, a Administração Carter, com a sua política de direitos humanos, continuando a não pretender interferir com os interesses estratégicos da URSS, voltava a ver na Europa de leste duas possibilidades compatíveis, a de esta permanecer como esfera de segurança soviética e, ao mesmo tempo, (com a multiplicação do caso da Finlândia) a das suas sociedades se tornarem mais abertas e

democráticas, com base nos princípios da Acta Final de Helsínquia. O problema é que a questão dos direitos humanos era um problema não só na Europa de leste, mas também na URSS, tornando-se em mais uma fonte de tensão. A terceira assumpção centra-se no outro lado da moeda, o da relação de “confiança” existente entre os EUA e a Europa ocidental, que implicava que esta última alinhasse com os líderes do bloco, algo que se veio a revelar como ambições hegemónicas sem verdadeira concretização, uma vez que durante a maior parte do tempo que durou a détente os americanos não conseguiram impor o seu domínio sobre os europeus, então cada vez mais autónomos⁶⁵. As últimas quatro assumpções concernem, respectivamente, uma corrida aos armamentos contínua, mas controlada (algo posto em causa pela constante modernização dos armamentos e pelas pressões internas de estrategas especialistas em armamento e da opinião pública), a concentração numa competição económica Este-Oeste (relativizada pela ascensão de poderes económicos que não se enquadravam em nenhum dos sistemas das superpotências, como o Japão, capitalista, mas com meios centralizados, ou a Coreia do Sul e Taiwan, igualmente capitalistas, mas não democráticos), a excessiva concentração na gestão bilateral dos assuntos globais (sem levar em conta as idiossincrasias das realidades regionais), e uma ilusão de paridade, dificilmente conciliada nas suas diversas percepções, uma vez que se estava perante sistemas diferentes, com modos distintos de avaliação da paridade. Por exemplo, poucos presidentes americanos para além de Nixon viam na URSS um poder responsável; Carter deixou bem claro, desde logo no seu discurso do estado da União (CARTER, 1980), que não via a URSS como um poder responsável depois do Afeganistão (WALLENSTEEN, 1985: pp. 1-8).

Dimitri Simes, escrevendo ainda durante o último ano do mandato de Jimmy Carter, concentra a sua análise do fim da détente na URSS, especialmente no seu aventureirismo no terceiro mundo, recuando até ao tempo da Administração Ford. De facto, para Simes, o padrão de intervenção da URSS no terceiro mundo é inaugurado pelo sucesso do seu apoio ao MPLA em Angola, abrindo, gradualmente, espaço para as

⁶⁵ De resto, a détente europeia estava em claramente melhores condições que a americano-soviética, verificando-se níveis superiores de interdependência nas trocas comerciais entre a Europa ocidental e a URSS do que entre esta e os EUA. Talvez por isso a reacção dos europeus à invasão do Afeganistão foi muito mais moderada e a détente europeia prosseguiu apesar do fim da das superpotências.

Um bom exemplo dos desencontros que chegou a haver entre os interesses americanos e os europeus ficou bem espelhado na discussão acesa que Carter teve com o Chanceler alemão Helmut Schmidt à margem da cimeira económica de Veneza, em 1980, sobre a questão de colocação de mísseis da NATO na RFA (CARTER, 1982: pp. 536-538; *Memorandum of Conversation*, 1980). Num documento informativo, a CIA relatava também uma perda de influência dos EUA junto dos seus aliados europeus (*Memorandum: Changing Power Relations Among OECD States*, 1979).

intervenções futuras no Corno de África e no Afeganistão. A reacção dos EUA, que a URSS falhou em perceber correctamente, era, contudo, avessa ao visto como aventureirismo soviético. Quando este foi levado a um ponto considerado inaceitável, o seu reflexo foi o fim (ou interrupção) da détente e o regresso à confrontação. Por outro lado, a URSS queixava-se também de várias acções da Administração Carter⁶⁶, como o uso da sua retórica dos direitos humanos antes da visita de Vance a Moscovo em Março de 1977, para discutir assuntos relacionados com o SALT, a sua imposição de maiores cortes exactamente nos números do SALT II, vistos como mais favoráveis aos americanos, o abandono da declaração conjunta americano-soviética de Outubro de 1977, sobre o processo de paz no Médio Oriente, e sucessiva exclusão dos soviéticos dos acordos de Camp David, a nova aproximação e normalização de relações com a China, e a modernização dos TNF da NATO, vistos como uma tentativa americana de recuperar superioridade estratégica na Europa (SIMES, 1980: pp. 19 e 20).

Phil Williams foca-se nas causas domésticas do sistema político norte-americano do declínio da détente. Para além das divisões existentes no interior da própria Administração Carter (que já vimos), destaca a tendência para o conservadorismo dos anos 1970, que apenas com o Watergate tornou possível a vitória nas eleições de um *outsider* como Carter. Essa tendência é reforçada na segunda metade dos anos 1970 com a ascensão da “Nova Direita” (“*New Right*”, que partilhava de algumas das causas do actual “*Tea Party*”, e seria uma importante base de apoio de Ronald Reagan), que pressionava no sentido de uma política externa mais assertiva, opondo-se aos tratados do Canal do Panamá, condenando ainda à partida a ratificação do tratado SALT II (que não chega a ser submetido a votação no Senado por causa da invasão do Afeganistão). De resto, neste último ponto, a “*New Right*” aliava-se à velha direita do Senador Henry Jackson, rejeitando com o SALT II uma abordagem de política externa que este simbolizava, e que acabou por resultar como um voto de censura à Administração Carter. A estes, juntava-se ainda o Comité sobre o Perigo Actual (“*Committee on the Present Danger*”), um grupo de opositores à détente. A predisposição doméstica seria ainda agravada por uma percepção de declínio económico e estratégico, que seria

⁶⁶ Na cimeira de Viena, onde acabaria por ser assinado o tratado concernente ao SALT II, Brejnev, numa das suas intervenções, deixaria clara a tensão face à liderança americana: «The statements by President Carter and others that competition and cooperation must exist together provide a formula that rests on quicksand, and we are disturbed to have your leaders refer to us as “adversaries”. The bad atmosphere in the United States cannot be attributed only to the press and the Congress. Sometimes the leaders of a nation contribute to bad relations» (CARTER, 1982: p. 248).

canalizada pelos grupos da oposição interna contra a URSS (WILLIAMS, 1985: pp. 442-444).

Raymond Garthoff chama a atenção para o erro que é considerar-se a *détente* como uma entidade em si própria, vendo-a como uma única política. Esta perspectiva, defende, leva a que, precisamente, se diga que a *détente* falhou, ou que um dos lados foi o único responsável pela sua queda, ou ainda que não foi sequer tentada. Assim, para aquele que é um dos principais especialistas na *détente* americano-soviética, a principal causa do seu declínio é precisamente o facto das duas superpotências terem concepções diversas de *détente* e coexistência pacífica. Deste modo, para muitos americanos, a *détente* não teve sucesso porque as acções soviéticas desrespeitaram o entendimento americano do que ela deveria ser; por seu lado, os soviéticos consideram que a *détente* só acabou porque os americanos a abandonaram, preferindo as vantagens de uma política de confrontação a partir de meados da década de 1970. As diferenças de perspectiva tornaram ainda mais difícil o estabelecimento de concepções paralelas de *détente* que permitissem detectar-se quais as razões para ela ter falhado, sendo que para cada um dos lados a culpa é sempre do outro.

No entanto, Garthoff não considera que esta tenha sido a única causa do declínio da *détente*. Entre as outras causas do seu declínio está a falha no uso de outras medidas colaborativas para além das que dizem respeito ao poder militar. Embora estas se afigurem importantes, ficaram a faltar outras medidas que tornassem a relação mais sólida, sendo que, estando estas dependentes da relação política entre as superpotências acabariam por sofrer com a sua deterioração, oferecendo menos garantias de segurança. Uma terceira causa foi a falha em definir-se um código de conduta comum, em transformar-se a paridade estratégica num padrão político de gestão das suas acções competitivas pelo mundo. Tal deveu-se à demora dos EUA em reconhecerem *paridade política* depois de terem reconhecido *paridade estratégica* à URSS (Wallenstein fala no facto dos presidentes não verem a URSS como um poder responsável), mas também ao duplo padrão usado por cada um dos lados no julgamento do outro. A quarta causa está relacionada com as *intenções, percepções e perspectivas*, isto é, erros nas percepções, influenciados pelas diferentes perspectivas de cada um, acabaram por levar a conclusões precipitadas sobre as intenções do outro lado. Para Garthoff é este o caso do Afeganistão, em que a URSS age em função daquilo que considerava uma genuína ameaça à sua segurança (por sua vez baseada numa assumpção errada das intenções de americanos e chineses), o que seria, no entanto, percebido pela Administração

Carter como expansionismo soviético e uma ameaça ao Golfo e ao seu petróleo. Esta perspectiva levou a que os EUA reagissem com acções punitivas da URSS, o que acabou por contribuir para que esta confirmasse o que havia percepcionado como uma ameaça (em parte, fundada no que concerne a eventual participação americana na desestabilização do país). Em suma, a acção das duas superpotências aproxima-se daquilo que pode ser considerado um dilema de segurança, em que medidas defensivas de um lado são percepcionadas pelo outro como ofensivas e vice-versa (GARTHOFF, 1985: p. 18). A quarta causa tem a ver com a percepção dos dois lados de que o outro lado continuava a adquirir armas, originando um novo desequilíbrio militar e, assim, a percepção de que não estava a aderir à détente. Finalmente, a última causa consiste na falha em ligar-se a détente aos contextos e processos políticos internos, falhando, por um lado, sobretudo os soviéticos, em compreender as dinâmicas do processo político doméstico dos EUA, sobrestimando a capacidade do Presidente para fazer passar todas as políticas, mas dando-se, particularmente durante a Administração Carter, o inverso, ignorando-se os limites da détente para influenciar a política interna da URSS (GARTHOFF, 1985: pp. 1068-1089).

Como vimos, as diferentes interpretações do declínio da détente entre EUA e URSS destacam de maneira diversa vários acontecimentos e factores. Importa, contudo, que ainda assim, nos debruçemos com mais alguma atenção sobre alguns desses acontecimentos nos anos da Presidência Carter, inquirindo-nos sobre a importância relativa que terão tido para a queda da détente, por um lado, e para a percepção geral de insucesso da Administração Carter na formulação e execução de política externa.

O primeiro desses acontecimentos dá-se no Corno de África, em 1977, tratando-se da Guerra do Ogaden entre a Etiópia e a Somália, e do apoio soviético à Etiópia, que incluiu a participação militar de forças cubanas. Este acontecimento é pouco mencionado pelos vários autores que se debruçaram sobre as causas da queda da détente, mas é muito destacado por Brzezinski, para quem é precisamente aqui que começa uma dinâmica de comportamento soviético que viria a culminar na invasão do Afeganistão e no regresso à confrontação nas relações americano-soviéticas. Na altura, Brzezinski, enquanto Conselheiro de Segurança Nacional, havia prosseguido esta leitura, defendendo uma exibição de força por parte dos EUA, de forma a provocar uma retracção da URSS na região. Esta posição integrava-se na sua concepção mais vasta de détente, que pressupunha a simultaneidade de cooperação em algumas áreas (o SALT, por exemplo) e aumento de tensões noutras (competição no terceiro mundo). Brzezinski

defendia, pois, que se fizesse “*linkage*” entre os acontecimentos no Corno de África e a détente. A Guerra do Ogaden seria também o primeiro ponto de maior fricção entre as diferentes perspectivas de Vance (e o Secretário da Defesa Harold Brown) e Brzezinski. Para Vance, não havia “*linkage*” entre o conflito, de significado essencialmente local e sem repercussões estratégicas em termos globais, e as negociações do SALT. O Presidente acabaria por alinhar com Vance e Brown, negando a possibilidade de uma intervenção militar no conflito, procurando antes que este fosse resolvido sem a intervenção de forças externas (em que também falhou). Para Brzezinski, contudo, esta seria uma reacção demasiado retraída (o que atribuía ainda aos efeitos do Vietname), que daria lugar ao aventureirismo soviético reflectido na invasão do Afeganistão, à qual, por sua vez, os EUA teriam uma reacção exagerada (BRZEZINSKI, 1983: pp. 178-190). Para Donna Jackson, não tem razão Brzezinski ao atribuir tanta importância aos acontecimentos no Corno de África. Para esta autora, o controlo do deserto do Ogaden tinha pouco significado estratégico e económico para os EUA, tendo acontecimentos noutras regiões sido mais importantes para transmitir uma imagem de fraqueza americana (como é o caso da crise dos reféns da Embaixada em Teerão), por um lado, e de provocação (caso da normalização de relações com a RPC), por outro lado. Ainda assim, a Guerra do Ogaden, como primeira crise de política externa da Administração Carter, não deixou de ter um efeito negativo em termos domésticos, contribuindo, em cadeia com outros acontecimentos, para a imagem de fraqueza da sua Presidência (JACKSON, 2010: pp. 35-38).

Um outro episódio que teve repercussões essencialmente internas foi a suposta descoberta de uma brigada soviética em Cuba, que seria aproveitado pela oposição conservadora, contribuindo para o desgaste da Administração, inconsistente na sua reacção, sobretudo porque a presença da brigada em Cuba já era conhecida há muitos anos, não sendo considerada uma ameaça (a brigada tinha apenas fins de formação e treino), e porque a informação é trazida a público por falta de coordenação entre o Presidente e um dos membros da sua Administração. Este acontecimento deve ser, no entanto, visto mais como um entre outros acontecimentos de uma cadeia que contribui para o contínuo desgaste da imagem da Administração Carter e da détente.

De resto, um dos acontecimentos que contribuíram para o desgaste da imagem da Administração de forma mais decisiva foi a crise dos reféns da Embaixada americana em Teerão, que acabaria por centrar grande parte das atenções do público e dos decisores políticos, incluindo o Presidente (ainda mais que a invasão do Afeganistão),

durante o último ano do seu mandato⁶⁷. A queda do Xá do Irão durante a revolução já havia significado a perda de um importante aliado na região, prejudicando os interesses estratégicos dos EUA no Médio Oriente, o que, mais tarde, em acumulação com os acontecimentos no Afeganistão, viria a conjugar-se numa ideia de declínio do poder americano naquela área do globo. Mas a sua importância é sobretudo doméstica, arrastando com a imagem do Presidente (e levando, inclusivamente, à resignação de Vance, e sua substituição por Edmund Muskie, na sequência do seu desacordo com a tentativa ousada, mas falhada, de uma operação militar de resgate dos reféns) qualquer perspectiva de apoio a continuação da détente, em torno da qual crescia também a hostilidade.

Finalmente, a invasão soviética do Afeganistão, a 27 de Dezembro de 1979, seria o culminar de um percurso de declínio da détente desde o apoio da URSS ao MPLA em Angola e da resignação de Richard Nixon da Presidência na sequência do escândalo do Watergate, marcando um regresso às políticas tradicionais de contenção do expansionismo soviético e de confrontação com a URSS. Há, no entanto, que esclarecer que a contenção não é retomada em toda a sua dimensão anterior, verificando-se antes o que se poderá chamar de uma *contenção limitada*, tanto do ponto de vista geográfico⁶⁸ (em que é cingida à região do Golfo Pérsico, tal como definido pela nova *Doutrina Carter*), como do ponto de vista dos recursos (isto apesar de se verificar um aumento significativo das despesas com a defesa). De facto, Gaddis atribui à escassez de recursos, e conseqüente falta de meios, provocada pelas crises económicas dos anos 1970, a incapacidade para se regressar a uma abordagem simétrica de contenção; por outro lado, o abandono da abordagem assimétrica que representava a détente não significa o regresso a outras abordagens assimétricas, até porque a reacção dá-se numa região específica que está longe de ter sido escolhida pelos EUA pela sua situação vantajosa (GADDIS, 1982, p. 352). A contenção anunciada pela Doutrina

⁶⁷ Apenas ao fim de 444 dias a Administração acabaria por conseguir a libertação dos reféns, alcançando, assim, um sucesso amargo, uma vez que esta se dá no último dia de Carter na Casa Branca, o dia da tomada de posse de Reagan.

⁶⁸ É num parágrafo do seu discurso do estado da União de 1980, pouco depois da invasão, que Carter expõe a que ficaria famosa como a sua Doutrina: «Let our position be absolutely clear: An attempt by any outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interests of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means necessary, including military force» (CARTER, 1980). A concretização desta tomada de posição seria desenvolvida na *Presidential Directive/NSC-63: Persian Gulf Security Framework* (1981), acompanhada por mudanças na estratégia nacional, na *Presidential Directive/NSC-62: Modifications in U.S. National Strategy* (1981).

Carter (mas não só) centra-se no Golfo Pérsico por ser aí que estão alguns dos principais interesses estratégicos dos EUA, nomeadamente os que se referem ao seu fornecimento de energia, por se verificar um declínio do poder americano nessa região, e porque foi aí que o adversário (agora de novo inimigo) atacou.

A invasão do Afeganistão significaria, pois, uma grande viragem na política externa da Administração Carter, que passava a assentar as relações americano-soviéticas cada vez mais na visão *hawk* de Brzezinski, respondendo-se à invasão do Afeganistão com sanções (como, por exemplo, o corte no fornecimento de cereais e o boicote aos Jogos Olímpicos de Moscovo, em 1980), a suspensão do processo de ratificação do SALT II, bem como da estrutura de negociações da *détente* (enquanto a invasão durasse, não seria possível “*business as usual*” entre as superpotências) e toda uma posição de maior assertividade da parte dos EUA. Em carta a Brejnev, Carter deixa claro isso mesmo, associando a quaisquer cedências a necessidade de retirada da URSS do Afeganistão (*Message to Brezhnev Regarding Afghanistan*, 1979); em resposta a esta, Brejnev acabaria por confirmar a *assumpção* de Garthoff de concepções diversas de *détente*, já que para o líder soviético os acontecimentos relatados não são razão suficiente para a sua suspensão e para a reacção americana considerada exagerada (Carta de Brejnev a Carter sobre Afeganistão, 1979).

Apesar de tudo, é importante relativizar-se a importância da invasão do Afeganistão por vários motivos: porque é apenas o culminar de uma cadeia de acontecimentos e de factores envolvidos, sem se minimizar a sua importância própria como primeira intervenção militar soviética directa fora da sua esfera de influência na Europa de leste; porque, ao contrário do esperado, não dá lugar a um maior expansionismo soviético, acabando por tornar-se numa intervenção de grandes custos para o regime, e contribuindo, inclusivamente, para alguma retracção, que terá contribuído para que a URSS não avançasse para uma eventual invasão da Polónia em 1980 em função de acontecimentos locais; e, finalmente, porque não terá sido tão surpreendente para a Administração americana como esta na altura fez parecer nos seus discursos públicos. Na verdade, como revela Brzezinski em entrevista ao jornal francês *Le Nouvel Observateur* (1998) (e antes disso o antigo director da CIA e, até recentemente, o Secretário da Defesa de Obama, Robert Gates), ao contrário do que era conhecimento comum, as movimentações da CIA no Afeganistão começam ainda antes da invasão (seis meses, de acordo com Gates), havendo perfeita consciência (como admite) de que as mesmas poderiam provocar a URSS e a invasão que acabou por se

concretizar, procurando com isso dar-se aos soviéticos o seu próprio Vietname⁶⁹. De resto, o que a Administração pretendia seria um regresso temporário à contenção (que ao mesmo tempo, esperava-se, melhoraria a sua imagem interna em ano de eleições) que acabasse por reconduzir a uma détente (apenas interrompida) redefinida, com uma maior retracção e responsabilidade da URSS. Esta perspectiva falhou porque a URSS (subestimada) resistiu às sanções (que também acabaram por não ser tão aprofundadas quanto pretendido, até pela dificuldade em conseguir-se a sua plena adesão internacional) e a outro tipo de pressões, desvalorizando, nos seus discursos, a détente, e porque, internamente, a imagem da Administração encontrava-se já demasiado desgastada, com a crise dos reféns na Embaixada em Teerão a resultar num golpe fatal. No fim da sua Presidência, Jimmy Carter deixava, assim, o país numa aprofundada sensação de declínio do seu poder (sobre esta sensação de declínio ainda nos últimos anos da Administração Carter, v. TUCKER, 1979).

⁶⁹ Respondendo, na entrevista ao jornal francês, se estaria arrependido em ter patrocinado a intervenção da CIA, Brzezinski respondia: «The day that the Soviets officially crossed the border, I wrote to President Carter. We now have the opportunity of giving to the USSR its Vietnam war» (Entrevista do *Nouvel Observateur* a Brzezinski, 1998).

Conclusão

O debate entre Realismo e Liberalismo continua vivo, ainda que com significativas actualizações, desde que Waltz escreveu a sua obra de ruptura, em 1979. Depois do embate, nos anos 1980, entre o seu neo-realismo, de âmbito sistémico ou estruturalista, e o também novo liberalismo denominado de republicano ou da paz democrática, o fim da Guerra Fria traria consigo a exigência dessas actualizações, pondo a claro as dificuldades do neo-realismo para explicar ou prever a mudança, estrutural ou não estrutural, e trazendo o liberalismo republicano à ribalta, mas sem lhe ocultar os pontos fracos, que consistiam, entre outros, no facto de não se tratar de uma teoria que consistentemente explicasse o conjunto das dinâmicas do sistema internacional, limitando-se a identificar uma: a de que o carácter doméstico democrático dos estados tinha repercussões internacionais, e inclusivamente, pode considerar-se, estruturais, ao atenuar um dos seus princípios ordenadores, a anarquia, entre os estados que fossem igualmente democráticos, ficando a faltar-lhe, no entanto, explicar por que razão o mesmo princípio parecia realçado quando aqueles estados se relacionavam com autocracias.

Com os anos 1990 apareceriam novas tentativas de solucionar os velhos problemas, convergindo, por um lado, nos princípios fundamentais de organização do sistema internacional fornecidos pelo neo-realismo, assim como reconhecendo os factos (parciais ou totais) constatados pelo liberalismo republicano, e aumentando, por outro lado, a variância das explicações, oferecendo novas possibilidades, estruturais e domésticas, de mudança. É neste contexto que surge, em 1993, o realismo estrutural. Se o neo-realismo, por muito que não ditasse a fatalidade dos constrangimentos estruturais, era sobretudo uma teoria da continuidade, o realismo estrutural, atribuindo uma maior flexibilidade ao conceito de anarquia, desagregando o conceito de poder, tornando mais dinâmicos os processos estruturais e ligando-os às unidades do sistema e suas estruturas domésticas, aumentava as possibilidades de mudança sem pôr em causa a explicação das grandes continuidades, e, ao mesmo tempo, introduzia objectividade e subjectividade. Para tal contribuiu grandemente o seu desenvolvimento da lógica Agente-estrutura. De facto, a valorização dos agentes (humanos) enquanto intermediários entre as duas estruturas, doméstica e internacional, ajudou a que se desse mais atenção à estrutura doméstica enquanto fonte de uma grande quantidade de mudanças e estabeleceu a ligação (em que o neo-realismo falhara) entre as duas

estruturas através de processos dinâmicos que mantêm, e até desenvolvem, a lógica da anarquia. O facto de se localizar entre dois dilemas de segurança, entre a necessidade de se impor sobre dois ambientes dominados por relações sociais de poder, mas também por estar ainda sujeito à decorrência da lógica da anarquia num desses dilemas, na estrutura internacional, faz do agente um elemento introdutor de objectividade; por outro lado, como detentor de interesses próprios que, além de outros, se jogam na vertente interna das relações de poder em que está envolvido, influenciado pelos valores que, difundidos nessa mesma vertente, ajudam a definir a sua identidade, o agente introduz subjectividade.

Se as teorias sistémicas ou estruturalistas são excelentes para explicar as grandes continuidades e as mudanças de maior alcance, continuam a deixar de fora uma importante quantidade de mudanças e comportamentos; para se conseguir perceber determinadas respostas dadas pelos estados torna-se crucial descer a um nível analítico. O realismo estrutural não nos dá todas as respostas, mas abre-se, na sua ligação das duas estruturas através dos agentes, à convergência entre teoria das Relações Internacionais e política externa. É neste aspecto que a lógica Agente-estrutura acha o seu papel de particular utilidade para a economia desta dissertação.

De facto, ao estabelecer-se a lógica Agente-estrutura como base da organização desta dissertação, está-se a ligar todos os elementos envolvidos no processo de formulação da política externa. Não podia deixar de ser esse o caso com a política externa norte-americana. A definição e, depois, concentração nos agentes governamentais de política externa como centro de convergência da sua formulação foi um importante pilar da dissertação, dando-lhe coerência, fornecendo-lhe um foco. São eles que servem de referência ao desenvolvimento de tradições de pensamento em política externa que, apesar de genuinamente americanas, partindo da sua peculiar ideia de excepcionalismo, bifurcada depois numa reflexão mais céptica do Homem e do mundo (e, portanto, muitos consideram, mais realista) em paralelo com uma outra mais idealista, que por sua vez se desconstruíram numa maior quantidade de reflexões, acabam todas por se centrar nas perguntas que se colocam a todos os estados, e de forma especial aos EUA: como gerir ou conceber a relação/posição do estado no mundo? Como manter a sua identidade, de que depende a sua unidade? E, no caso americano, de que forma se deve encarar o carácter excepcional da experiência, se é que ele o é verdadeiramente, e como se cumprirá internacionalmente a missão que esta lhe destina, num mundo que lhe é adverso? É possível, na estrutura internacional,

prosseguir os princípios morais impostos pela experiência interna, quando o que está em causa é a sobrevivência do próprio estado?

Estas questões, por mais que se revelem ou não decisivas na formulação de todas as linhas de política externa, contribuem para formar a mente dos agentes. Há, contudo, outras dinâmicas, do ponto de vista da estrutura interna, a que estes obedecem, nomeadamente as das relações entre os vários órgãos em que actuam, especialmente as que se estabelecem entre o executivo e o legislativo. Aqui, se a tendência do período da Guerra Fria é a do reforço do executivo na área da política externa, essa mesma tendência é posta em causa pela crise de legitimidade do pós-Vietname e pós-Watergate, que atinge particularmente o executivo, e com ele a Presidência, durante os anos da Administração Carter.

O pós-II Guerra Mundial, e a nova estrutura bipolar que então surge, colocando os EUA em posição de máximo destaque como cabeça de um dos pólos, afirma a inevitabilidade de se assumirem as responsabilidades que tal implica (a que haviam renunciado no período anterior), sendo, para tal, necessário reavaliar os conceitos que até aí lhes serviram de guia e criando outros que, ao mesmo tempo, conseguissem a necessária adesão interna às novas formas de responder aos desafios externos que surgiam naquela altura. O sistema da Guerra Fria trazia constrangimentos inéditos, como o aparecimento do armamento nuclear, que transformava o significado da guerra, assim como o dos constrangimentos estruturais, afirmando-se no seu carácter sistémico por excelência (entendimento que também é tornado possível pelo realismo estrutural), ou ainda a dimensão global do jogo/confronto de forças bipolar que, pela primeira vez, atingia uma envergadura verdadeiramente extra-europeia. A nova realidade internacional, com todas as imposições sobre o comportamento dos estados que pressupunha, não significou, no entanto, o abandono, por parte dos EUA, dos seus valores que, pelo contrário, procuraram imprimir na nova ordem económica e política do pós-guerra, ainda que esta ficasse limitada em grande medida à sua esfera de influência. Foi aqui muito útil a noção de círculos concêntricos fornecida pelo cruzamento do realismo estrutural com as concepções da *English School* para se perceber como é possível encontrar-se diferentes níveis de sociedade internacional no mesmo sistema internacional, algo que se torna ainda mais importante no contexto da Guerra Fria, em que se confrontam duas formas distintas de ver o mundo, duas tentativas diferentes de moldá-lo, uma desafiadora da outra, que corresponde à da

principal potência do sistema. Esta noção é mesmo, talvez, uma possibilidade de explicação alternativa para aquilo a que chamam de paz democrática.

A forma particular de ver o mundo dos EUA, moldada pelos seus valores, não se reflectiu apenas no modo como estes procuraram ordenar o mundo do pós-guerra, mas também nas suas respostas estratégicas aos desafios que este carregava. A primeira delas, a contenção, baseava-se na noção, correcta ou não, da ameaça que representava a URSS, ou o bloco socialista, não só pelo poder (essencialmente militar) que acumulava, mas também pelo impulso que tinha para um expansionismo territorial, precisamente aquilo que se pretendia conter. A necessidade da contenção era ainda evidenciada pela incompatibilidade dos sistemas em disputa, ficando interiorizada como componente fundamental ao seu sucesso a mudança interna do sistema político soviético.

A contenção desenvolver-se-ia, não obstante, em vários modelos, sendo o mais peculiar de todos a *détente*, o relaxamento de tensões, visto como resposta necessária a um conjunto de novos factores, de entre os quais a noção do declínio do poder americano durante o conflito no Vietname, o alcance pela URSS da paridade estratégica com os EUA, e a necessidade de se reavaliar uma contenção demasiado exigente do ponto de vista do consumo de recursos. A *détente* não excluía a equação dos valores americanos; continuava a ser uma forma de conter o poder soviético e de, em última instância, alcançar a sua mudança interna. Contudo, pelo facto de exigir uma aproximação ao grande inimigo, pela omissão momentânea que fazia dos pontos de discórdia e, portanto, dos valores fundamentais, e pela complexidade da estratégia que a tudo isto procedia, apresentou grandes dificuldades de aceitação na estrutura interna.

Estas mesmas dificuldades viriam colocar-se à Administração Carter. Esta é, de resto, um excelente exemplo de como a formulação da política externa se faz a partir da leitura e das percepções que têm os vários agentes governamentais das duas estruturas, internacional e doméstica. Tal adquire relevo num contexto em que ambas as estruturas se tornam mais constrangedoras, permitindo menor espaço de manobra aos decisores do executivo, ao mesmo tempo que exigiam da sua parte novas soluções criativas. De facto, a referida crise de legitimidade do pós-Vietname e do pós-Watergate invertia a tendência da Guerra Fria de reforço do executivo, pondo-o em *check* e, ao mesmo tempo, a tendência dos anos 1970 para o conservadorismo, apenas interrompida durante as eleições de 1976 em reacção ao Watergate, regressando com a ascensão da “*New Right*” na segunda metade da década, dificultavam a capacidade de acção de uma Administração democrata e da sua política externa de cariz liberal internacionalista. Já a

estrutura internacional, encontrando-se ainda longe da leitura da Administração da importância de uma tendência para a multipolarização e de um percurso em direção a uma comunidade global onde os direitos humanos, a “*wave of the future*”, se impusessem na agenda dos estados, marcava-se, na verdade, pelo peso incontornável que continuavam a ter as relações americano-soviéticas (apesar do declínio da *détente*) na definição da política externa e das alianças, enquanto a URSS se ia desenrolando nas suas experiências no terceiro mundo, gerando novas tensões e desafios aos EUA.

Pretendeu-se esclarecer, não obstante, que a nova estratégia da Administração Carter estava longe de ter uma base estritamente idealista. Sem se minimizar o impulso pessoal do Presidente e dos seus princípios morais, a sua estratégia de política externa consistiu, na verdade, num pragmático (e necessário) reajustamento dos seus objectivos aos recursos disponíveis. A própria política de direitos humanos deve integrar-se nesta perspectiva, sendo o perfeito exemplo de uma leitura que pretendia conciliar as estruturas interna e internacional, assim como os interesses e os princípios, caindo, no entanto, a prioridade para o lado dos interesses. O declínio do poder americano em várias das suas dimensões exigia o reajustamento que se propunha; a deterioração da imagem do executivo, para o público interno, e dos EUA, para o público internacional (especialmente o do mundo emergente), requeria uma campanha que restabelecesse a legitimidade indispensável à acção. A política de direitos humanos da Administração Carter, de forma original, ao assentar no conceito universal de direitos da Declaração da ONU tinha em vista uma dupla legitimação interna e externa, ao mesmo tempo que visava vender a nova estratégia de reajustamento para o público interno. Falharia pela percepção de inconsistência, que era, na verdade, deliberada e derivada da complexidade da sua concepção, mas que contribuiria para a imagem de fraqueza e ingenuidade da Administração na estrutura interna. Face à estrutura internacional, falharia em passar das intenções à prática, ou porque os interesses, altamente influenciados pelas dinâmicas de competição da Guerra Fria, se impunham, ou porque a sua tentativa de alargar os níveis de sociedade internacional a outros círculos que não o seu se mostrava, dadas as circunstâncias, prematura.

Se a inconsistência na política de direitos humanos era deliberada, no desenvolvimento da política triangular seria uma das chaves do fracasso, nascendo da incapacidade do Presidente em impor uma noção de *détente* que contrariasse o seu declínio, sustentado ainda pela crescente hostilidade interna ao termo, pelo comportamento externo da URSS, por outros objectivos da política externa norte-

americana, como a normalização de relações com a China, e ainda pelas divisões existentes entre outros dos principais agentes no interior da Administração. A diferença de entendimentos da détente dos seus dois lados, EUA e URSS, tornava difícil chegar-se a plataformas de acordo; quando os entendimentos de détente não eram os mesmos dentro da própria Administração, a situação agravava-se. Por não ter um entendimento consistente do conceito ou de uma estratégia de détente, o Presidente, agente perdido entre as duas estruturas e entre os seus conselheiros, andaria ao sabor das pressões internas e dos acontecimentos externos. A mudança da abordagem de Vance para a de Brzezinski dá-se neste contexto, falhando o Presidente na sua função de agente central de política externa. Ao subestimar o impacto da invasão do Afeganistão na estrutura interna acabaria por condenar uma détente que já não recebera em boas condições. A soma dos acontecimentos, de entre os quais a crise dos reféns na Embaixada em Teerão, contribuiria decisivamente para o desgaste da sua imagem e para a sua derrota nas eleições de 1980.

No fim, a Administração Carter, independentemente do seu desempenho, acaba por ser um óptimo exemplo da aplicação da lógica Agente-estrutura à análise de política externa. Já na sua tentativa de conciliar Poder e Moral, é um exemplo um tanto inconclusivo, ainda que seja claro que os dois continuarão a andar lado a lado, em tensão um com o outro, mesmo quando um Carter rejeite a escolha “*between morality and the exertion of power*” ou quando Obama considere “*false the choice between our safety and our ideals*”.

BIBLIOGRAFIA

1. Livros e Artigos

- ARON, Raymond, *The Imperial Republic: the United States and the World (1945-1973)*, Prentice-Hall, Nova Jérσία, 1974.

- BALDWIN, David A., “Neoliberalism, Neorealism and World Politics” in BALDWIN, David A. (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nova Iorque, 1994.

- BELL, Coral, *The Diplomacy of Détente. The Kissinger Era*, Londres, M. Robertson, 1977.

- BOYER, Paul, *From Activism to Apathy: The American People and Nuclear Weapons, 1963-1980* in *The Journal of American History*, Vol. 70, N°4, Março, 1984.

- BRZEZINSKI, Zbigniew, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, McGraw-Hill Ryerson, 1983.

- BUZAN, Barry, *From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School* in *International Organization*, Vol. 47, N° 3, Verão, 1993.

- BUZAN, Barry, *Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations* in *Journal of Peace Research*, Vol. 21, N° 2, Junho, 1984.

- BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, Columbia University Press, Nova Iorque, 1993.

- CARTER, Jimmy, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, Bantam Books, 1982.

- CATROGA, Fernando, *O Relacionamento das Igrejas com o Estado Moderno (A Exceção e a Regra)* in MESQUITA, Mário; MELO, Paulo Zagalo e; VICENTE, Paula (coords.), *Repúblicas em Paralelo: Portugal e Estados Unidos da América*, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa, Outubro, 2010.

- CHITTICK, William O., *American Foreign Policy: A Framework for Analysis*, C Q Press, Washington D. C., 2006.

- COX, Michael, *From the Truman Doctrine to the Second Superpower Détente: The Rise and Fall of the Cold War* in *Journal of Peace Research*, vol. 27, nº 1, Fevereiro, 1990.

- DESCH, Michael C., *Democracy and Victory: Why Regime Type Hardly Matters* in *International Security*, vol. 27, nº 2, Outono, 2002.

- DOYLE, Michael W., “*Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs*” in *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, Princeton University Press, Verão, 1983.

- DOYLE, Michael W., “*Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2*” in *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 4, Princeton University Press, Outono, 1983.

- DOYLE, Michael W., *Liberalism and World Politics* in *The American Political Science Review*, Vol. 80, Nº 4, Dezembro, 1986.

- DOYLE, Michael W., *Three Pillars of the Liberal Peace* in *The American Political Science Review*, Vol. 99, Nº3, Agosto, 2005.

- EISENSTADT, Samuel N., *Múltiplas Modernidades. Ensaios*, Livros Horizonte, Lisboa, 2007.

- FAKIOLAS, Efstathios T., *Kennan’s Long Telegram and NSC-68: A Comparative Analysis* in *East European Quarterly*, vol. 31, nº 4, Janeiro, 1998.

- FARDELLA, Enrico, *The Sino-American Normalization: A Reassessment in Diplomatic History*, vol. 33, nº 4, Setembro, 2009.

- FUKUYAMA, Francis, *Liberal Democracy as a Global Phenomenon in PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, Nº 24, Dezembro, 1991.

- GADDIS, John Lewis, *Containment: Its Past and Future in International Security*, Vol. 5, Nº 4, Primavera, 1981.

- GADDIS, John Lewis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy*, Oxford University Press, Nova Iorque, 1982.

- GADDIS, John Lewis, *The Emerging Post-Revisionist Synthesis on the Origins of the Cold War in Diplomatic History*, vol. 7, Verão, 1983.

- GADDIS, John Lewis, *The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System in International Security*, vol. 10, nº 4, Primavera, 1986.

- GADDIS, John Lewis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1997.

- GARRISON, Jean A., *Explaining Change in the Carter Administration's China Policy: Foreign Policy Adviser Manipulation of the Policy Agenda in Asian Affairs*, vol. 29, nº 2, 2002.

- GARTHOFF, Raymond, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Brookings Institution, Washington, 1985.

- GOLDMANN, Kjell, *Change and Stability in Foreign Policy: Détente as a Problem of Stabilization in World Politics*, vol. 34, nº 2, Janeiro, 1982.

- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James, *O Federalista*, trad. Duarte, João C. S.; Marques, Viriato-Soromenho, Colibri, Lisboa, 2003.

- HASSNER, Pierre, *Beyond the Three Traditions: The Philosophy of War and Peace in Historical Perspective in International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, Vol. 70, nº 4, Outubro, 1994.

- HILTON, Brian, “*Maximum Flexibility for Peaceful Change*”: Jimmy Carter, Taiwan, and the Recognition of the People’s Republic of China in *Diplomatic History*, vol. 33, nº 4, Setembro, 2009.

- HUNT, Michael H., *Ideology and U.S. Foreign Policy*, Yale University Press, 1987.

- HYLAND, William G., *Soviet-American Relations: A New Cold War?*, A Series in International Security and Arms Control, The Ford Foundation, The Rand Corporation, Maio, 1981.

- JACKSON, Donna R., *The Ogaden War and the Demise of Détente in The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 632, Novembro, 2010.

- JERVIS, Robert, *A Political Science Perspective on the Balance of Power and the Concert in The American Historical Review*, Vol. 97, Nº 3, Junho, 1992.

- JERVIS, Robert, *Rational Deterrence: Theory and Evidence in World Politics*, Vol. 41, Nº 2, Janeiro, 1989.

- JERVIS, Robert, *Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate in International Security*, Vol. 24, Nº 1, Verão, 1999.

- JERVIS, Robert, *Was the Cold War a Security Dilemma?* in COX, Michael (ed.), *Twentieth Century International Relations*, vol. II, Sage Library of International Relations, 2006.

- KANE, John, *American Values or Human Rights? U. S. Foreign Policy and the Fractured Myth of Virtuous Power in Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, nº 4, Dezembro, 2003.

- KATZ, Andrew Z., *Public Opinion and the Contradictions of Jimmy Carter's Foreign Policy in Presidential Studies Quarterly*, vol. 30, nº 4, Dezembro, 2000.

- KENNAN, George F., *Morality and Foreign Policy in Foreign Affairs*, 1985.

- KENNAN, George F., *On American Principles in Foreign Affairs*, Vol. 74, Nº2, Março/Abril, 1995.

- KENNAN, George F. ("X"), *The Sources of Soviet Conduct in Foreign Affairs*, Council on Foreign Affairs, Julho, 1947.

- KEOHANE, Robert O., "Institutional Theory and The Realist Challenge After The Cold War" in BALDWIN, David A. (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Columbia University Press, Nova Iorque, 1994.

- KESSEL, John H., *The Structures of the Carter White House in American Journal of Political Science*, Vol. 27, Nº 3, Agosto, 1983.

- KISSINGER, Henry A., *Between the Old Left and the New Right in Foreign Affairs*, Vol. 78, Nº3, Maio/Junho, 1999.

- KISSINGER, Henry, *Diplomacia*, Gradiva, 3ª edição, Outubro 2007.

- KISSINGER, Henry, *Reflections on Containment in Foreign Affairs*, Vol. 73, Nº 3, Maio/Junho, 1994.

- KRAMER, Mark, *Ideology and the Cold War* in COX, Michael (ed.), *Twentieth Century International Relations*, vol. II, Sage Library of International Relations, 2006.

- KRASNER, Stephen D., *Realism, Imperialism, and Democracy: A Response to Gilbert in Political Theory*, Vol. 20, Nº1, Fevereiro, 1992.

- KRASNER, Stephen D., *Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables in International Organization*, Vol. 36, Nº 2, Primavera, 1982.

- KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard, *International Organization: A State of the Art on an Art of the State in International Organization*, Vol. 40, Nº 4, Outono, 1986.

- LAYNE, Christopher, *Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace in International Security*, vol. 19, nº 2, Outono, 1994.

- LEBOVIC, James H., *National Interests and US Foreign Aid: The Carter and Reagan Years in Journal of Peace Research*, Vol. 25, Nº2, Junho, 1988.

- LEBOW, Richard Ned, *The Rise and Fall of the Cold War* in COX, Michael (ed.), *Twentieth Century International Relations*, vol. II, Sage Library of International Relations, 2006.

- LEFFLER, Melvyn P.; PAINTER, David S., *Introduction: The International System and the Origins of the Cold War* in LEFFLER, Melvyn P.; PAINTER, David S. (eds.), *Origins of the Cold War: an International History*, Routledge, 2ª edição, 2005.

- LEFFLER, Melvyn P., *National Security and US Foreign Policy* in LEFFLER, Melvyn P.; PAINTER, David S. (eds.), *Origins of the Cold War: an International History*, Routledge, 2ª edição, 2005.

- LEFFLER, Melvyn P., *The Cold War: What Do “We Now Know”?* in COX, Michael (ed.), *Twentieth Century International Relations*, vol. II, Sage Library of International Relations, 2006.

- MAGGIOTTO, Michael A.; WITTKOPF, Eugene R., *American Public Attitudes toward Foreign Policy in International Studies Quarterly*, Vol. 25, Nº 4, Dezembro, 1981.

- MEAD, Walter Russell, *Special Providence, American Foreign Policy and How It Changed The World*, Routledge, Nova Iorque, 2002.

- MEAD, Walter Russell, *The Carter Syndrome in Foreign Policy*, Janeiro/Fevereiro, 2010 (consultado a 23/03/2011 em www.foreignpolicy.com/articles/2009/12/18/the_carter_syndrome).

- MEAD, Walter Russell, *The Tea Party and American Foreign Policy: What Populism Means for Globalism in Foreign Affairs*, Março/Abril, 2011.

- MEWES, Horst, *Reflexões sobre Religião e Política na Democracia Americana* in MESQUITA, Mário; MELO, Paulo Zagalo e; VICENTE, Paula (coords.), *Repúblicas em Paralelo: Portugal e Estados Unidos da América*, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Lisboa, Outubro, 2010.

- MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations*, 5ª Edição, Nova Iorque, Knopf, 1973.

- MORGENTHAU, Hans J., *The Mainsprings of American Foreign Policy: The National Interest vs. Moral Abstractions* in *The American Political Science Review*, Vol. 44, Nº 44, Dezembro, 1950.

- MORGENTHAU, Hans J., *Another "Great Debate": The National Interest of the United States* in *The American Political Science Review*, Vol. 46, Nº4, Dezembro, 1952.

- MORGENTHAU, Hans J., *The Pathology of American Power in International Security*, Vol. 1, Nº3, Inverno, 1977.

- PRÉLOT, Marcel, *A Ciência Política Actual*, tradução Jonas Negalha, Círculo de Leitores, Fevereiro, 1975.

- RODRIGUES, Luís Nuno, *Salazar e Kennedy: A Crise de uma Aliança*, Editorial Notícias, 2ª edição, 2002.

- ROSE, Gideon, *Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy* in *World Politics*, vol. 51, nº 1, Outubro, 1998.

- RUSSETT, Bruce; ANTHOLIS, William, *Do Democracies Fight Each Other? Evidence from the Peloponnesian War* in *Journal of Peace Research*, vol. 9, nº 4, Novembro, 1992.

- RUSSETT, Bruce, *Doves, Hawks, and U.S. Public Opinion* in *Political Science Quarterly*, vol. 105, nº 4, Inverno, 1990-1991.

- SCHLESINGER, Arthur, *Experiment or Destiny?* in *The American Historical Review*, Vol. 82, Nº3, Junho, 1977.

- SCHLESINGER JR, Arthur, *Congress and the Making of American Foreign Policy* in *Foreign Affairs*, vol. 51, nº 1, 1972.

- SCHLESINGER JR, Arthur, *Foreign Policy and the American Character* in *Foreign Affairs*, 1983.

- SCHMITZ, David F.; WALKER, Vanessa, *Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy* in *Diplomatic History*, vol. 28, nº 1, Janeiro, 2004.

- SCHWELLER, Randall L., *Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing* in *International Security*, vol. 29, nº 2, Outono, 2004.

- SIMES, Dimitri, *The Death of Détente?* In *International Security*, vol. 5, nº 1, Verão, 1980.

- SKIDMORE, Davis, *Carter and the Failure of Foreign Policy Reform* in *Political Science Quarterly*, vol. 108, nº 4, Inverno, 1993-1994.

- SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *A Filosofia Constitucional do Federalismo: Estudo Introdutório à Edição Portuguesa de O Federalista* in HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James, *O Federalista*, trad. Duarte, João C. S.; Marques, Viriato-Soromenho, Colibri, Lisboa, 2003.

- SPIRO, David E., *The Insignificance of the Liberal Peace in International Security*, vol. 19, nº 2, Outono, 1994.

- STOHL, Michael; CARLETON, David; JOHNSON, Steven E., *Human Rights and US Foreign Assistance from Nixon to Carter* in *Journal of Peace Research*, Vol. 21, Nº 3, Setembro, 1984.

- TOCQUEVILLE, Alexis de, *Da Democracia na América*, Relógio d'Água, 2008.

- TUCKER, Robert W., *America in Decline: The Foreign Policy of "Maturity"* in *Foreign Affairs*, vol. 58, 1979.

- TUCKER, Robert W.; HENDRICKSON, David C., *Thomas Jefferson and American Foreign Policy* in *Foreign Affairs*, vol. 69, nº 2, 1990.

- TYLER, Patrick, *The (Ab)normalization of U.S.-Chinese Relations* in *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 5, Setembro/Outubro, 1999.

- WALKER, Breck, *"Friends, But Not Allies" – Cyrus Vance and the Normalization of Relations with China* in *Diplomatic History*, vol. 33, nº 4, Setembro, 2009.

- WALLENSTEEN, Peter, *American-Soviet Détente: What Went Wrong?* in *Journal of Peace Research*, vol. 22, nº 1, Março 1985.

- WALT, Stephen M., *International Relations: One World, Many Theories* in *Foreign Policy*, Vol. 119, Primavera, 1998.

- WALTZ, Kenneth N., *America as a Model for the World? A Foreign Policy Perspective* in *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, Nº 4, Dezembro, 1991.

- WALTZ, Kenneth N., *Structural Realism after the Cold War* in *International Security*, Vol. 25, Nº 1, Verão, 2000.

- WALTZ, Kenneth N., *Teoria das Relações Internacionais*, trad. Gayo, Maria Luísa Felgueiras, Gradiva, 2002.

- WALTZ, Kenneth N., *The Emerging Structure of International Politics* in *International Security*, Vol. 18, Nº 2, Outono, 1993.

- WEBER, Steve, *Realism, Détente, and Nuclear Weapons* in *International Organization*, vol. 44, nº 1, Inverno, 1990.

- WILLIAMS, Phil, *Détente and US Domestic Politics* in *International Affairs* (*Royal Institute of International Affairs*), vol. 61, nº 3, Verão 1985.

2. Documentos de Arquivo

- *CIA assessment of US relations with Western Allies (US “losing its leadership position”)*, 22 de Outubro, 1979: consultado a 29/06/2011 em <http://www.margaretthatcher.org/document/C28E73FAD72D4604BD1BF3A26BDA1E30.pdf>.

- *US, Carter letter to Brezhnev (denouncing invasion of Afghanistan)*, 28 de Dezembro, 1979: consultado a 29/06/2011 em <http://www.margaretthatcher.org/document/187A40C513434673B8E0309C165887FC.pdf>.

- *Brezhnev reply to Carter*, 29 de Dezembro, 1979: consultado a 29/06/2011 em <http://www.margaretthatcher.org/document/8490EE61C7B84A018B22B1029DA8CF20.pdf>.

- *Carter-Schmidt memcon (bitter argument at Venice G7 on Theater nuclear weapons)*, 21 de Junho, 1980: consultado a 29/06/2011 em

<http://www.margarethatcher.org/document/1C6C76656BC34ADCA3217AF1D80097DF.pdf>.

- “*The CIA’s Intervention in Afghanistan*”, entrevista a Zbigniew Brzezinski in *Le Nouvel Observateur*, Paris, 15-21 de Janeiro, 1998: consultado a 29/06/2011 em <http://www.globalresearch.ca/articles/BRZ110A.html>.

- *Presidential Directive/NSC-18: U.S. National Strategy*, 26 de Agosto, 1977: consultado a 30/06/2011 em <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd18.pdf>.

- *Presidential Directive/NSC-30: Human Rights*, 17 de Fevereiro, 1978: consultado a 30/06/2011 em <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd30.pdf>.

- *Presidential Directive/NSC-62: Modifications in U.S. National Strategy*, 15 de Janeiro, 1981: consultado a 30/06/2011 em <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd62.pdf>.

- *Presidential Directive/NSC-63: Persian Gulf Security Framework*, 15 de Janeiro, 1981: consultado a 30/06/2011 em <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/pddirectives/pd63.pdf>.

4. Discursos

- CARTER, Jimmy, *The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress*, 23 de Janeiro, 1980: consultado a 30/06/2011 em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=33079>.

- CARTER, Jimmy, *University of Notre Dame – Address at Commencement Exercises at the University*, 22 de Maio, 1977: consultado a 30/06/2011 em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=7552>.

- OBAMA, Barack, *Inaugural Address*, 20 de Janeiro, 2009: consultado a 30/06/2011 em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=44#axzz1WdiZa8kU>.