

9 789892 600864



Série

Ensino

Imprensa da Universidade de Coimbra

Coimbra University Press

2011



Maria Raquel Freire
Coordenação

Política Externa
As Relações Internacionais em Mudança



Maria Raquel Freire
Coordenação

Política Externa

As Relações Internacionais em Mudança



COIMBRA 2011

SUMÁRIO

Prefácio	7
Introdução, Maria Raquel Freire	9
Capítulo 1.	13
Política externa: modelos, actores e dinâmicas, Maria Raquel Freire e Luís da Vinha	
Capítulo 2.	55
Alemanha, Patrícia Daehnhardt	
Capítulo 3.	77
Arábia Saudita, Ana Santos Pinto	
Capítulo 4.	97
Brasil, Carmen Fonseca	
Capítulo 5.	125
Estados Unidos da América, Luís Tomé	
Capítulo 6.	149
Federação Russa, Maria Raquel Freire	
Capítulo 7.	171
França, Verónica Martins	

Capítulo 8.	201
Grã-Bretanha, Carlos Gaspar	
Capítulo 9.	229
Índia, Constantino Xavier	
Capítulo 10.	253
Japão, Paula Marques dos Santos	
Capítulo 11.	279
Portugal, Nuno Severiano Teixeira	
Capítulo 12.	287
República Federal da Nigéria, Paula Duarte Lopes e Daniela Nascimento	
Capítulo 13.	313
República Islâmica do Irão, Licínia Simão	
Capítulo 14.	339
República Popular da China, Carmen Amado Mendes	
Capítulo 15.	361
Turquia, André Barrinha	
Notas Biográficas.....	387

PREFÁCIO

Este volume resulta da necessidade sentida no âmbito das unidades curriculares de política externa que lecciono, de um trabalho inclusivo, combinando uma componente teórica com vários estudos de caso sobre política externa que constitua uma base sólida para a análise e discussão de tendências e dinâmicas que definem as variações e ajudam a compreender as modelações nos vários processos de decisão e implementação de política externa, em contextos diferenciados. Os textos que constituem este volume respondem a esta necessidade de uma forma não só abrangente, como profundamente informativa em termos da diversidade de modelos, processos e formas de implementação das políticas externas de diferentes Estados. A inclusão num mesmo volume de estudos sobre países tão distintos como a Alemanha, Arábia Saudita, Brasil, Estados Unidos da América, Federação Russa, França, Grã-Bretanha, Índia, Japão, Portugal, República Federal da Nigéria, República Islâmica do Irão, República Popular da China, e Turquia, é indicativa da riqueza que este volume constitui e um primeiro passo para discussões que permitam análises aprofundadas e, mesmo criativas, de dinâmicas associadas à política externa. Não poderia deixar de agradecer a todos/as quantos se envolveram neste projecto desde o seu início, e me acompanharam na construção deste volume, através da sua dedicação e empenho. De facto, o volume que temos em mãos não teria sido possível sem a colaboração incondicional de todos/as os autores. Agradeço ainda à Imprensa da Universidade de Coimbra o imediato interesse por este projecto, bem como o acompanhamento do mesmo, através do apoio necessário para a sua consecução, e que se revelou fundamental na concretização deste

CAPÍTULO 5

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Este capítulo analisa as grandes matrizes que vêm orientando a política externa dos Estados Unidos da América (EUA), centrando-se nos períodos de Guerra Fria e da chamada «Nova Ordem Mundial» que se lhe seguiu. O texto faz o levantamento das principais políticas e estratégias dos EUA, frequentemente associadas ao nome dos Presidentes em exercício, situando-as nos respectivos contextos, procurando identificar objectivos, prioridades e aspectos definidores, e caracterizando ainda a política externa americana na actualidade.

Objectivos e elaboração da política externa americana

Enquanto os outros actores se focalizam primeiramente nas regiões onde 'residem', os Estados Unidos, potência proeminente desde o final do século XIX e única superpotência desde o fim da Guerra Fria, encaram a política externa à luz das suas aspirações globais e dos seus objectivos: liderança/hegemonia mundial; segurança dos EUA e dos seus aliados e parceiros; prosperidade e desenvolvimento com base na inovação e num sistema económico e comercial internacional livre e aberto; expansão da democracia, das liberdades e dos direitos humanos; e ordem internacional estável. Conceber e implementar uma política externa coerente e consistente na promoção destes objectivos tem demonstrado ser, porém, um exercício

complexo e delicado para Washington, com oscilações e reajustamentos constantes em resultado, por um lado, das evoluções, transformações e circunstâncias específicas dos contextos interno e internacional e, por outro, do carácter específico e democrático do sistema político americano e, portanto, do cruzamento da visão das sucessivas Administrações no poder, da relação de forças entre os Partidos Democrata e Republicano nas duas Câmaras do Congresso e dos necessários compromissos entre a Administração e o Congresso, bem como dos muitos e variados grupos de interesse e de pressão e, naturalmente, dos calendários eleitorais.

Como é evidente, independentemente das suas percepções e tendências de base, «todos os Presidentes Americanos têm de proteger os interesses particulares, e por vezes egoístas, de eleitorados particulares; (...) têm de dar resposta às reivindicações de vários eleitorados dentro dos Estados Unidos» (Fukuyama, 2006: 97), tal como têm todos de defender, afirmar e promover os interesses e valores dos EUA nos palcos regionais e mundial. Simplesmente, apesar da sua supremacia, os Estados Unidos defrontam-se com um mundo sempre complexo e em constante transformação onde não só não estão em posição de determinar o comportamento de todos os outros actores como também se deparam com interesses distintos, autónomos e, frequentemente, contraditórios dos seus aliados e parceiros regionais, o que exige da Casa Branca uma gestão muito delicada da agenda internacional americana e dos compromissos internos com o Congresso. Alguns exemplos são paradigmáticos disto mesmo. Ao findar a I Guerra Mundial, o Presidente Wilson propôs e envolveu-se na criação da inovadora Sociedade das Nações (SDN) em que os EUA tomariam parte como membro-permanente do Conselho; porém, o Congresso não ratificou a adesão dos EUA à SDN. Mais recentemente, a Administração Clinton (Democrata) empenhou-se na celebração e assinatura do Protocolo de Kyoto e do *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT) que o Congresso (então, maioritariamente Republicano) não ratificou e que a Administração W. Bush que se lhe seguiu abandonaria expressamente. Em Maio de 2008, a Administração Republicana de W. Bush assinou com a Federação Russa um Acordo de Cooperação em matéria de energia nuclear para fins civis (um dos denominados «Tratados 123» americanos) que o Congresso, já maioritariamente Democrata, recusou

ratificar. Também o Presidente Obama tem enfrentado os constrangimentos provocados pelo Congresso mesmo sendo este também maioritariamente Democrata, como evidenciam os processos em torno das putativas soluções para a crise económica americana e internacional, da reforma do sistema de saúde americano, do encerramento do presídio de Guantanamo e o destino dos respectivos prisioneiros, ou das estratégias e dos financiamentos para os conflitos no Iraque e no Afeganistão.

Na realidade, apesar de todas as Administrações considerarem os objetivos Americanos em política externa «mutuamente reforçadores», estes nem sempre são conciliáveis, ou são-no muito dificilmente e ambigualmente: nos últimos anos, por exemplo, a sustentação da primazia/liderança dos EUA, o incremento dos laços económicos e a expansão da democracia e dos direitos humanos têm demonstrado ser difíceis de conciliar e de implementar coerentemente na política Asiática dos EUA e, em particular, na relação com a República Popular da China.

A política externa Americana é, por conseguinte, elaborada em função do ambiente internacional e das prioridades da Administração em exercício mas é igualmente o produto da competição e dos equilíbrios entre as várias tendências que concorrem para a influenciar e determinar, dos *wilsonistas* aos neoconservadores, dos isolacionistas aos internacionalistas e aos intervencionistas: «Esta batalha entre multilateralistas e unilateralistas, muitas vezes jogada como luta entre o Presidente e o Congresso, levou a uma política externa americana de algum modo esquizofrénica» (Nye, 2002: 156).

Na era de Guerra Fria

No final da II Guerra Mundial, os Estados Unidos eram a potência hegemónica cabendo-lhes, por isso, o papel principal na reorganização do sistema internacional para onde transpuseram os seus interesses e valores. Vencida a guerra, reduziram drasticamente o seu orçamento de defesa e iniciaram uma rápida e extensa desmobilização militar sem, todavia, cometerem os mesmos 'erros' que tinham cometido após a I GM: não retiraram completamente nem da Europa nem da Ásia-Pacífico e tornaram-se mem-

bro fundadores da nova Organização das Nações Unidas (ONU) e um dos cinco membros permanentes do respectivo Conselho de Segurança. Por esta altura, aquele que parecia vir a ser o principal factor de fricção na política internacional era o direito de autodeterminação, colocando lado a lado Washington e Moscovo ante os colonizadores europeus. No entanto, as profundas divergências e a competição entre os EUA e a URSS rapidamente transformaram o espírito cooperativo em confrontação.

No teatro europeu, a Guerra culminara com o avanço simultâneo dos exércitos Aliados a partir do Ocidente (Americano, fundamentalmente) e do Leste (Soviético, essencialmente), funcionando como uma autêntica tenaz sobre a Alemanha mas que também deixava a Europa automaticamente dividida por uma «cortina de ferro». Logo depois, as manobras de Estaline destinadas a «sovietizar» toda a Europa Central e Oriental levaram os EUA, em 1947, a enunciar a chamada «Doutrina Truman», a propor a todos os países europeus um programa de recuperação económica («Plano Marshall») e a avançar com a política de *containment*, isto é, «uma política de firme contenção, delineada para confrontar os russos com um constante contra-poder relativamente a todos os sinais de invasão dos interesses do mundo Livre» (Kennan, 1947: 575) criando, neste quadro e em plena primeira crise de Berlim, em Abril de 1949, a Aliança Atlântica/OTAN. Por seu lado, os soviéticos proclamaram a «Doutrina Jdanov», criaram o Kominform, recusaram e obrigaram os seus Estados satélite a recusar o Plano Marshall e estabeleceram depois o Pacto de Varsóvia (1955). A Guerra Fria começava, assim, na Europa, epicentro da disputa entre as duas superpotências que rapidamente se alastrou a todo o globo.

Em relação à Ásia-Pacífico, só com a vitória comunista na China (1949), a Guerra da Coreia (1950-1953) e o agravar da Primeira Guerra da Indochina (1947-1954) é que o perímetro de segurança americano se começou a expandir.¹ Desde logo, a pressão comunista tornava imprescindível e urgente substituir a política de ocupação do Japão pela sua ancoragem ao

¹ Logo em 1950, os EUA disponibilizavam ajuda significativa aos franceses na Indochina, assinavam um Tratado de Assistência Mútua com a Tailândia e, dois dias após a invasão Norte-Coreana do Sul, o Presidente Truman levava os EUA a entrarem na Guerra da Coreia, ao mesmo tempo que dava ordens para a 7ª Esquadra Americana proteger Taiwan da China comunista.

«mundo livre»: em 8 de Setembro de 1951, os EUA promoveram o Tratado de Paz entre as Potências Aliadas e o Japão e assinaram com Tóquio um Tratado de Segurança bilateral, ambos em São Francisco. Começava, então, a ser implementado o «Sistema de São Francisco», conjunto de alianças dos EUA na Ásia-Pacífico para conter o comunismo: cerca de uma semana antes da assinatura daqueles Tratados com o Japão, os EUA firmaram com as Filipinas um Tratado de Defesa Mútua e com a Austrália e a Nova Zelândia um Tratado de Segurança tripartido (ANZUS); dois anos mais tarde, e já depois de assinado o Armistício de Panmunjon que pôs fim à Guerra da Coreia, os EUA celebraram com a Coreia do Sul um Tratado de Defesa Mútua; em 1954, após os Acordos de Genebra sobre a Indochina, os EUA assinaram o Tratado de Defesa Colectiva para o Sudeste Asiático ou Pacto de Manila com a Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, França, Filipinas, Tailândia e Paquistão, Pacto que no ano seguinte passaria a ter uma estrutura político-militar com a criação da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (OTASE/SEATO). A última unidade a integrar esta rede de alianças foi a República da China/Taiwan, com quem os EUA assinaram um Tratado de Defesa Mútua, em 2 de Dezembro de 1954. A política de «contenção» anti-comunista aplicava-se verdadeiramente na Ásia-Pacífico, mas a política dos EUA em relação à Península Coreana e ao Estreito de Taiwan definia-se pela manutenção do *status quo* – na prática, duas Coreias e duas Chinas.

Evidentemente, quer os pactos do Sistema de São Francisco quer a OTAN estavam ligados ao sistema global de *containment* montado pelos EUA e que incluía também o Pacto de Bagdade² (1955) e ainda muitos outros países e movimentos igualmente em África e na América Latina. Enquanto durou a Guerra Fria, o *containment* anti-URSS foi o conceito orientador de toda a política externa e de segurança dos Estados Unidos.

² Baseado no modelo da OTAN, o Pacto de Bagdade foi firmado, em 1955, entre o Iraque, Irão, Turquia, Paquistão e Reino Unido a fim de promover a cooperação mútua e conter a influência soviética no Médio Oriente e na Ásia Meridional. Apesar de a instigarem, promoverem e financiarem, os EUA somente aderiram ao Comité Militar desta aliança, em Julho de 1958. Inicialmente designada *Middle East Treaty Organization* (METO), a organização renomeou-se *Central Treaty Organization* (CENTO), em 1959, por ocasião da retirada da aliança do Iraque operada pelo novo regime republicano iraquiano. Verdadeira aliança fracassada, foi dissolvida, em 1979, após a Revolução Islâmica no Irão e a consequente saída da CENTO.

Entretanto, desde o final dos anos 1950, início dos anos 1960, emergiu uma «outra guerra fria» entre as duas grandes potências comunistas, a URSS e a China. Paralelamente, os EUA enterraram-se no 'pântano do Vietname' ou Segunda Guerra da Indochina. A Guerra do Vietname rapidamente começou a concentrar os recursos americanos, mas a confrontação sino-soviética também não podia deixar de interessar aos EUA: contudo, as Administrações Eisenhower, Kennedy e Johnson não a exploraram e só com o advento da Administração Nixon, no final de 1968, é que os EUA começaram a tirar partido da cisão entre as grandes potências comunistas, conectando-a à disputa bipolar e à guerra no Vietname.

A Guerra Fria e a política de *containment* tinham empurrado os EUA para um envolvimento universal em nome do anti-comunismo e era esta política que precisava de ser reconsiderada à luz do trauma do Vietname. Por isso, o novo Presidente Americano apressou-se a enunciar, em Julho de 1969, na base naval de Guam, no Pacífico, os novos critérios que pautariam o envolvimento americano.³ Sem abandonar o *containment* mas recusando o espírito de cruzada anti-comunista e baseando-se na mais pura *realpolitik*, a Administração Nixon assumiu o «interesse nacional» como preceito orientador da política externa e de segurança dos EUA e também como principal critério para julgar os adversários desenvolvendo, consequentemente, a política de «articulação» (*linkage*) na direcção da URSS: «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 encontrassem em conflito» (Kissinger, 1996: 622). Na visão do Presidente Nixon e do seu Conselheiro Kissinger seria crucial arranjar um

³ Reflectindo sobre os envolvimento militares dos EUA desde o fim da II Guerra Mundial e a situação no Vietname, Nixon (1969) estipulou «três princípios orientadores para a futura política americana na Ásia: 1) os EUA manteriam todos os compromissos assumidos; 2) providenciaremos um escudo se uma potência nuclear ameaçar a liberdade de uma nação nossa aliada ou de uma nação cuja sobrevivência considerarmos vital para a nossa segurança; 3) nos casos envolvendo outros tipos de agressão, nós forneceremos a assistência militar e económica quando solicitada de acordo com os nossos compromissos nos tratados. Mas esperamos que seja a nação directamente ameaçada a assumir a responsabilidade primordial de dar os meios humanos para a sua defesa». Evidentemente, à luz deste terceiro critério, a ideia de substituir no Vietname os militares americanos pelos muito frágeis 'meios humanos' vietnamitas, ficando os EUA na retaguarda, só poderia conduzir à retirada americana da Indochina e, consequentemente, à queda do Vietname do Sul, do Laos e do Camboja para o 'campo' comunista.

incentivo forte para a moderação soviética e o funcionamento da articulação, gizado na aproximação à China: «Excluir das opções diplomáticas da América um país com a dimensão da China significava que a América estava a agir internacionalmente com uma mão presa atrás das costas. Estávamos convencidos de que o aumento das opções da política externa da América abrandaria, em vez de endurecer, a posição de Moscovo» (Kissinger, 1996: 629). O desanuviamento com Moscovo e a abertura a Pequim⁴ eram, portanto, as duas faces da mesma moeda, fazendo Washington explicitamente um convite a cada uma das grandes potências comunistas para se moderarem e melhorarem as suas relações com os Estados Unidos.

Assim, num curto espaço de tempo, as relações entre Washington e Pequim evoluíram da hostilidade para uma frente comum na contenção da ameaça soviética. É certo que a «doutrina Nixon» não livrou os EUA de uma saída humilhante do Vietname e conduziu a um relativo «recuo» americano na Ásia Oriental: ao longo dos anos 1970, as sucessivas Administrações Americanas (Nixon, Ford e Carter) iriam retirar da Indochina, pôr fim ao relacionamento oficial e à aliança com Taiwan, dissolver a SEATO (em 30 de Junho de 1977), retirar o dispositivo nuclear estratégico da Coreia do Sul e reduzir os seus contingentes militares na Coreia, no Japão, nas Filipinas e na Tailândia. Porém, confortados pelo sucesso da «cartada chinesa», os EUA puderam retirar do Vietname sem deixar a Indochina simplesmente à mercê do domínio soviético, uma vez que a China Popular tinha todo o interesse e estava, mais do que nunca, empenhada em conter a URSS nesta sua região vizinha, como se veria logo a seguir na Terceira Guerra da Indochina – opondo, essencialmente, o Vietname, aliado da URSS e o Camboja dos Khmers Vermelhos, apoiados pela China. Foi, aliás, em plena crise na Indochina, em 1 de Janeiro de 1979, que os EUA e a China oficializaram relações diplomáticas.

⁴ A aproximação à RPC implicava, necessariamente, começar a abrir mão de Taiwan e, em 25 de Outubro de 1971, a AGNU aprovava a Resolução 2758 pela qual a China se tornava na «única representante legal da China na ONU». O epílogo desta aproximação ocorreu com a viagem que o próprio Presidente Nixon efectuou à *Mainland China*, de 21 a 27 de Fevereiro de 1972, no que se pode considerar como o reconhecimento *de facto* da RPC pelos EUA: no final desta visita histórica, a primeira de um Presidente Americano à China, Mao e Nixon assinaram o famoso «Comunicado de Xangai» que se destinava a orientar as relações sino-americanas no futuro.

Por seu lado, se os EUA e a URSS continuavam adversários irreductíveis, a «destruição mútua garantida» provocada pelas armas nucleares dissuadia o conflito militar directo, pelo que ambos tinham de ir além da simples confrontação e construir uma ordem mundial que, na medida do possível, estipulasse regras acordadas entre as superpotências e impostas a todos os outros. Esta foi, sem dúvida, uma das grandes motivações para que Moscovo e Washington se empenhassem no desanuviamento, embora cada uma das superpotências tivesse outras motivações suplementares para o *condominium*.⁵ Paralelamente, parece inquestionável que a aproximação dos EUA à China fez acelerar o processo de *détente* Leste-Oeste. Efectivamente, do final dos anos 1960 a 1979, regista-se uma vaga de desanuviamento Leste-Oeste que abria a porta a toda uma série de iniciativas da maior importância: a implementação da *ostpolitik* pela RFA (a partir de 1969), o fim da Guerra do Vietname (1973-75), o início do processo de paz israelo-árabe (1973 e 1978), o lançamento da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) e os Acordos de Helsínquia (1975) ou ainda os múltiplos e fundamentais acordos e convenções sobre «controlo de armamentos» – do TNP (1968/70) aos chamados SALT 1 (1972) e SALT 2 (1979), passando pelo Tratado ABM (1972), a BTWC/BWC (1972), as MBFR (1973) ou o Acordo Sovieto-Americano Sobre a Prevenção da Guerra Nuclear (1973). Mas tal como a Guerra Fria não era um conflito normal, a *détente* também não era uma paz verdadeira: nenhuma das superpotências abandonou os seus propósitos hegemónicos, continuando a competir e a confrontar-se «por procuração», da América Latina (Chile e Nicarágua, por exemplo) a África

⁵ Os EUA precisavam de espaço para respirar, a fim de se libertarem do trauma do Vietname, a que se somavam outros problemas: a crise política interna na sequência do escândalo de *Watergate* que levaria à resignação do Presidente Nixon, em 1974; a subida vertiginosa dos défices orçamentais e comercial americanos; e a primeira grande crise económica internacional pós-II Guerra Mundial despoletada pela conjugação da desvalorização do dólar e a suspensão da sua convertibilidade em ouro, fazendo ruir o edifício das paridades fixas que vinha desde os Acordos de Bretton Woods, e do choque petrolífero na sequência da guerra Israelo-Árabe do *Yom Kippour*, em Outubro de 1973. Por seu lado, a URSS tinha também motivos fortes para procurar uma trégua devido ao conflito sino-soviético e às tensões e dissidências no seio do seu bloco (que levava, por exemplo, à proclamação da Doutrina Brejnev e à intervenção do Pacto da Varsóvia contra um dos seus membros, a Checoslováquia, em 1968), mas também porque a sua economia se revelava cada vez menos eficiente comparativamente às economias capitalistas, efeito agravado pela corrida aos armamentos. No fundo, ambas as superpotências pareciam querer 'recuperar fôlego' para uma decisiva etapa de confrontação.

(incluindo as ex-colónias portuguesas), passando pela Europa, pelo Médio Oriente ou pela Ásia-Pacífico (incluindo a «aceitação» americana da invasão de Timor-Leste pela Indonésia), com a pressão comunista a acentuar-se.

Essas ambições hegemónicas conduziram a um novo período de grande tensão EUA-URSS. Em 1979, três acontecimentos foram particularmente decisivos para o fim da *détente*: a invasão vietnamita do Camboja, a invasão soviética do Afeganistão e a chamada «crise dos Euromísseis».⁶ Entrava-se, assim, na fase de «guerra fresca» Leste-Oeste, clima que foi decisivo para a eleição Presidencial de Ronald Reagan, em 1980, com uma retórica invulgarmente agressiva contra a União Soviética que apelidou de «Império do Mal». No essencial, a «Doutrina Reagan» recuperou a estratégia de *roll-back* de Foster Dulles segundo a qual os EUA deviam activamente forçar o recuo soviético de onde já estava instalado, admitindo todo o tipo de acções e em apoio de todo o tipo de «forças da liberdade» anti-comunistas, do *Solidariedade* na Polónia aos *Contras* anti-Sandinistas na Nicarágua ou aos *mujabadeen* no Afeganistão: afinal, «apoio a *freedom fighters* é auto-defesa» (Reagan, 1985). Além disso, a Administração Reagan lançou um espectacular desafio aos soviéticos com a sua Iniciativa de Defesa Estratégica (IDE), vulgarmente «guerra das estrelas»: a URSS bem invocou o Tratado ABM de 1972, mas via-se confrontada com a iminência de uma nova competição tecnológica e militar que, de facto, já não tinha condições para acompanhar.

A par da pressão americana, a retórica conciliatória do novo líder soviético, M. Gorbatchov, a partir de 1985, e a «ofensiva da paz» soviética⁷ puseram termo à confrontação EUA-URSS. As cimeiras entre *Gorby* e os líderes Ocidentais sucederam-se a um ritmo sem precedentes, nomeadamente, com os Presidentes Americanos Ronald Reagan e George Bush (eleito no final

⁶ A «crise dos Euromísseis» resultou da instalação, na Europa de Leste, dos mísseis nucleares soviéticos SS 20 de curto e médio alcance e a que a OTAN respondeu, em Dezembro de 1979, com a famosa «dupla decisão»: a instalação de mísseis americanos idênticos (*Pershing*) na Europa Ocidental se, entretanto, os soviéticos não desmantelassem todos os seus.

⁷ A União Soviética reduz, drasticamente, o seu orçamento e panóplia militar; recua no Terceiro Mundo, fardo impossível de suportar, suprimindo ou reduzindo sensivelmente o auxílio aos movimentos e regimes aliados, por exemplo, em Angola, Moçambique, Etiópia, Nicarágua, Coreia do Norte, Síria, Cuba ou Vietname; retira os seus militares do Afeganistão e leva o Vietname a retirar do Camboja; estabelece, significativamente, relações diplomáticas com o Vaticano (1990) e Israel (1991).

de 1988), sendo uma das mais significativas a de Malta, em Dezembro de 1989, onde Gorbatchov e Bush declararam solenemente o «fim da Guerra Fria». As transformações operaram-se de forma alucinante, a começar pela Europa: em Novembro de 1989, o Muro de Berlim era desfeito por uma população eufórica, abrindo caminho à reunificação alemã concretizada menos de um ano depois; num curtíssimo espaço de tempo, os regimes comunistas desaparecem na Europa; em 1991, o COMECON e o Pacto de Varsóvia eram oficialmente desmantelados e a URSS desfazia-se para dar lugar a 15 novos Estados independentes. Sem os constrangimentos inerentes à disputa bipolar, a ONU ganha um novo dinamismo e a Guerra do Golfo confirmava a emergência de uma Nova Ordem Mundial em que soviéticos e americanos, finalmente, 'desbloqueavam' o Conselho de Segurança permitindo aos EUA liderar a comunidade internacional na punição do Iraque que tinha invadido o Kuwait.

Entretanto, o massacre de Tiannanmen, em Junho de 1989, prejudicou gravemente as relações EUA-China: ao terminar a Guerra Fria, a imagem da China como um país que empreendia reformas e servia de contrapeso à URSS era subitamente substituída pela de um regime altamente repressivo, hostil à democracia e violador dos direitos humanos, contrariando o espírito e as expectativas da «nova ordem mundial». A reacção dos EUA, pela mão da Administração Bush, foi especialmente dura mas também extraordinariamente ambivalente: por um lado, liderou a campanha internacional contra o regime de Pequim e a imposição imediata de sanções contra a China, apoiou os «dissidentes» chineses, suspendeu a cooperação militar com Pequim e aumentou o volume de armamentos entregues a Taiwan; por outro, promoveu uma imediata «diplomacia secreta» mantendo aberto o diálogo bilateral, preservou os laços económicos (incluindo o estatuto de Nação Mais Favorecida à China, não sem um aceso debate no Congresso) fazendo com que o intercâmbio comercial rapidamente voltasse a uma certa normalidade e manteve a China envolvida na cooperação económica regional (incluindo o apoio à adesão chinesa na APEC, em 1991) e na resolução de certos problemas regionais e internacionais (como o processo de paz Cambojano e a Guerra do Golfo). De qualquer forma, no momento em que o eixo Washington-Moscovo-Pequim se dissolvia, as relações entre

as duas grandes potências vencedoras da «dupla guerra fria» entravam, de facto, numa nova fase.

Política externa dos EUA no período pós-Guerra Fria

Coube à Administração George Bush (1989-1993) a tarefa de começar a reinventar a política externa dos EUA no fim da Guerra Fria. Em 1990, na Assembleia-Geral da ONU, o Presidente Americano expunha a sua visão sobre a «Nova Ordem Mundial», baseada numa «nova parceria de nações» (Bush, 1990). No ano seguinte, na ressaca da Guerra do Golfo, novamente perante a AGNU, Bush (1991) assegurava que «os EUA não têm intenção de lutar por uma *Pax Americana*... procuramos uma *Pax Universalis* construída sobre responsabilidades e aspirações partilhadas». Um documento do Pentágono enunciava, contudo, outra ambição: «O nosso principal objectivo é prevenir a emergência de um novo rival (...) A nossa estratégia deve agora recentrar-se em evitar a emergência de qualquer potencial competidor global futuro» (The New York Times, 1992), naquilo que passaria a ser conhecido por «Doutrina Cheney-Wolfowitz».⁸

Num contexto de profunda transformação, os EUA optam imediatamente por manter o sistema de alianças herdado da confrontação bipolar, embora redimensionando o seu dispositivo no estrangeiro, com uma nova região e uma nova potência a emergirem nas prioridades e preocupações de Washington por razões económicas e de segurança: a Ásia-Pacífico e a China. Paralelamente, ganhava ênfase o impulso americano para usar o seu enorme *hard power* em missões de *soft power*,⁹ bem como para o intervencionismo humanitário: em Dezembro de 1992, o Presidente Bush autorizava as forças

⁸ Concebido pelos Secretário da Defesa Dick Cheney e Sub-Secretário Paul Wolfowitz, o documento em causa era um *draft* interno do Pentágono de Fevereiro de 1992 preparatório do *Defense Planning Guidance 1994-1999*. Perante a polémica e as duras críticas do Congresso, a versão definitiva acabaria por ser revista e «suavizada».

⁹ Por exemplo, na *Operation Sea Angel*, em 1991, soldados americanos assistiram os esforços internacionais no Bangladesh na recuperação de um desastrosos ciclone; no mesmo ano, durante a *Operation Provide Comfort*, soldados das forças especiais americanas salvaram cerca de 400.000 curdos da fome iminente nas montanhas do Norte do Iraque e do Sudeste da Turquia.

americanas a darem início à *Operation Restore Hope* na Somália, liderando a missão das Nações Unidas (UNITAF).

Criticando a Administração Bush por ter uma «mentalidade de Guerra Fria», o Presidente Bill Clinton (1993-2001) procurou desenvolver uma política externa mais adequada ao que chamou *New World*, articulando uma nova *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (The White House, NSS, 1996 e 1999) tendo por objectivos estratégicos «promover a nossa segurança com forças armadas preparadas para lutar e com uma representação efectiva além fronteiras; promover a democracia além fronteiras» (NSS, 1996: Preface), e promovendo o internacionalismo dos EUA enquanto «nação indispensável» e *peacemaker*.¹⁰ Por outro lado, para esta Administração Democrata eleita pela ênfase no vector económico, a Ásia Oriental assumia uma importância acrescida – só os défices comerciais americanos face ao Japão e à China representavam mais de dois terços do total do défice comercial dos EUA no ano em que Clinton tomou posse.

Baseada nas noções de *engagement* e *enlargement*, destacam-se cinco vectores fundamentais da política externa e de segurança da Administração Clinton: 1) a manutenção do sistema de alianças (ou mesmo a sua expansão, como revelam a transformação e o alargamento da OTAN e da omnipresença militar dos EUA englobadas, todavia, numa abordagem mais abrangente ou *presence plus*; 2) o envolvimento nos assuntos e nas organizações regionais e internacionais e o desenvolvimento de novos quadros multilaterais sem, contudo, avançar na segurança multilateral institucionalizada na Ásia-Pacífico temendo que isso diluísse a importância das alianças bilaterais dos EUA na região; 3) a prioridade aos laços económicos e a expansão do liberalismo

¹⁰ Daí, por exemplo, a liderança na elaboração do *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT), tendo sido os EUA o primeiro país a assiná-lo, em Setembro de 1996; o activismo do Vice-Presidente Al Gore na protecção ambiental e em prol do Protocolo de Quioto de 1997 que o Presidente Clinton assinou nesse mesmo ano (e que, tal como o CTBT, o Congresso se recusou ratificar); o apoio americano aos Objectivos do Milénio adoptados pela ONU, em 2000, reconhecendo a íntima associação entre Segurança e Desenvolvimento; ou o desenvolvimento da ideia de «ingerência humanitária» quando em causa estão violações massivas dos direitos humanos e/ou valores universais, retórica que seria exercitada na Somália (onde os EUA se mantiveram até retirarem sob o manto do fiasco, em 1994) e, sobretudo, no Haiti (1994), na Bósnia (1995) e no Kosovo (1999), as duas últimas com a OTAN, se bem que no Kosovo sem o consentimento do CSNU, mas não, por exemplo, aquando do genocídio no Ruanda, em 1994-1995.

económico e comercial; 4) a promoção e expansão dos direitos humanos e universais, incluindo pela consagração do «direito de ingerência humanitária», expresso na liderança da intervenção da OTAN na Bósnia e, sobretudo, no Kosovo; e 5) a procura de *engagement* com todos os actores regionais, incluindo antigos ou novos virtuais rivais como o Vietname, a Coreia do Norte, a Rússia e, em particular, a China. Foi neste quadro que Clinton fez, em 1998, uma longa e sem precedentes visita de 9 dias à China, sem passar antes pelo Japão ou pela Coreia do Sul, manifestando o desejo de desenvolver com Pequim uma «parceria estratégica construtiva». Todavia, a ressurgente China continuou a ser encarada pelo Congresso e pelos americanos em geral mais como um rival estratégico do que um parceiro cooperativo: em Janeiro de 1999, o Congresso fez publicar a versão não classificada do polémico *U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People's Republic of China*;¹¹ no ano seguinte, o Congresso solicitava em forma de lei que o Pentágono passasse a elaborar e a submeter-lhe um relatório anual sobre «O Poder Militar da China».

A verdade é que a estratégia Clintoniana se revelou extraordinariamente ambivalente, contemplando aspectos similares às Administrações Republicanas: a aspiração de «primeiro, e acima de tudo, devemos exercer liderança global»; o envolvimento selectivo, «focando nas ameaças e oportunidades mais relevantes aos nossos interesses e aplicando os nossos recursos onde podemos fazer a maior diferença»; a noção de que muitos dos interesses dos EUA «são melhor alcançados como líder de uma coligação *ad hoc* formada em torno de um objectivo específico... através da formação de coligações com nações que partilham os nossos princípios»; ou ainda a predisposição para «agir sozinhos quando esse é o curso mais vantajoso, ou não há alternativa» (referências do NSS, 1996: Cap. II). Além disso, mesmo atribuindo uma maior importância à relação segurança-desenvolvimento-direitos humanos e às «ameaças transnacionais», Clinton assumiria que «a mais provável

¹¹ Este documento, também conhecido por *Cox Report*, descreve as actividades chinesas em busca de tecnologia de ponta e acusa Pequim de se envolver em actividades proliferantes e espionagem industrial.

ameaça futura à nossa existência é... o recurso a armas de destruição em massa por um estado pária ou grupos terroristas» (1999).

Emergindo em contraposição à política Clintoniana, a Administração George W. Bush (2001-2009) sobrevaloriza o interesse nacional e a liderança mundial dos Estados Unidos como princípios orientadores, muito influenciada por 'políticos pensadores' que reapareceram em postos destacados¹² e *think tanks* 'inspiradores' como o *Project for the New American Century* (PNAC). Por conseguinte, o Presidente W. Bush começou por cultivar mais as relações com os aliados regionais dos EUA do que o *engagement* com virtuais adversários. Por outro lado, inicialmente, o ímpeto desta Administração apontava para um certo 'isolacionismo', perfilhando um envolvimento dos EUA nos assuntos mundiais e regionais muito selectivo e somente quando estivessem directamente em causa interesses americanos.

Os atentados terroristas do 11 de Setembro, contudo, ocorridos menos de oito meses depois de W. Bush ter tomado posse, levaram esta Administração Republicana a declarar a «Global War on Terror» (GWOT) (Bush, 2001) e a aprovar uma nova estratégia de segurança que, embora fosse abrangente, multidimensional e multi-instrumental, incluía vectores particularmente controversos: a possibilidade dos EUA efectuarem acções preemptivas (actos militares antecipatórios) «mesmo se a incerteza permanecer relativamente ao tempo e lugar do ataque inimigo» (The White House, NSS, 2002: Cap. V) consagrando, assim, a inovadora doutrina que muitos consideram de «guerra preventiva»; a intenção de montar coligações *de vontade*; e a predisposição para, se necessário, os EUA actuarem sozinhos.

Em nome da «guerra contra o terror», a Administração Bush remilitarizou a política externa americana, como demonstram o aumento das despesas militares dos EUA, ultrapassando os 4% do PIB; as intervenções militares no Afeganistão (Outubro de 2001) e no Iraque (Abril de 2003); o abandono unilateral do Tratado ABM (2002); a pressão coerciva contra os Estados pária

¹² De que se destacam, entre outros, o Vice-Presidente Dick Cheney, o Secretário da Defesa Donald Rumsfeld, o Secretário de Estado Collin Powell, o Deputy Defense Secretary Paul Wolfowitz, o Deputy Secretary of State Richard Armitage, a National Security Advisor e depois Secretária de Estado Condoleezza Rice, o Assistant Secretary of State for East Asia James Kelly ou o US Trade Representative Robert Zoellick.

e regimes tiranos (sobretudo, Iraque, Irão e Coreia do Norte e, também, Sudão e Myanmar); a intensificação da cooperação militar, anti-terrorista e contra-proliferação de ADM com aliados e parceiros; a criação de novos diálogos e parcerias estratégicas; etc.. Paralelamente, todavia, também montou uma vasta série de novas «coligações de vontade»;¹³ expandiu os laços económicos e comerciais bilaterais dos EUA através da celebração de múltiplos acordos, incluindo *Trade and Investment Framework Agreements* (TIFAs), *Bilateral Investment Treaties* (BITs), *Free Trade Agreements* (FTAs) e *Generalized System of Preferences* (GSP) para países considerados elegíveis; instigou 'revoluções coloridas' pro-democráticas; estabeleceu *climate partnerships* bilaterais (com 15 países e organizações, entre 2001 e 2008); e aumentou significativamente a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) de menos de 10 mil milhões USD, em 2000 para quase 27 mil milhões USD, em 2008, voltando a colocar os EUA na posição de maior doador mundial de APD desde 2001 – embora numa percentagem do PIB inferior a outros doadores e muito abaixo dos compromissos para os Objectivos do Milénio de 0.7% do PIB.

No contexto pós-11/09, a Ásia assumiu uma nova centralidade estratégica, para os EUA, propondo-se a Administração Bush manter «parcerias robustas apoiadas por uma postura de defesa avançada que apoia integração económica através da expansão do comércio e investimento e da promoção da democracia e direitos humanos» (NSS, 2006: Cap. VIII). Essa centralidade seria, aliás, visível, por exemplo, na reforma que a Administração iniciou no sentido de aumentar a coordenação na política asiática entre os Departamentos de Estado e da Defesa ou de reforçar as respectivas unidades asiáticas ou, e sobretudo, no apreciável reinvestimento americano na Ásia:

¹³ De que constituem exemplos as coligações montadas para as intervenções no Afeganistão e no Iraque e outras, muito mais amplas, para as subseqüentes fases de estabilização; o Quarteto para o Médio Oriente (EUA, Rússia, UE e ONU), estabelecido em 2002; a *Container Security Initiative* (CSI), lançada em 2002; a *Middle East Partnership Initiative* (MEPI), no final de 2002; a *Proliferation Security Initiative* (PSI), em 2003; as Conversações a 6 sobre a Coreia, em 2003; a *Global Initiative To Combat Nuclear Terrorism*, em Julho de 2006; a *Merida Initiative*, em 2007, juntando EUA, México e países da América Central com vista a combater o narcotráfico, o crime transnacional e o terrorismo; a coligação para resolver a crise em torno do programa nuclear do Irão envolvendo, fundamentalmente, os EUA, o G3/UE (Reino Unido, França e Alemanha), a Rússia, a AIEA e a ONU (CS e Secretário-Geral).

além do reforço da presença militar dos EUA em virtude das intervenções no Afeganistão e no Iraque, de envolver os aliados regionais nas suas iniciativas e coligações de vontade ou de tornar o Japão, a Coreia do Sul, as Filipinas, a Tailândia e a Austrália parceiros de contacto da OTAN, desenvolveu novas parcerias estratégicas, por exemplo, com a Mongólia (que contribuiu com mais de 1000 militares para as coligações no Iraque e no Afeganistão) ou com a Indonésia (maior país muçulmano do mundo e a quem Bush levantou totalmente as restrições à venda de armamentos, em 2005, que haviam sido impostas por Clinton, em 1999, para pressionar Jacarta a aceitar a autodeterminação timorense); aumentou a pressão contra os 'regimes tiranos' da Coreia do Norte e do Myanmar; promoveu, em 2003, as Conversações a 6 (EUA, China, Japão, Rússia, Coreia do Norte e Coreia do Sul) para gerir a crise em torno do programa nuclear norte-coreano); firmou novas áreas de comércio livre com Singapura e a Coreia do Sul – iniciando negociações para o mesmo fim com a Tailândia e a Malásia – e *Trade and Investment Framework Agreements (TIFAs)* com o Brunei, a Tailândia, a Malásia, o Camboja, a ASEAN e o Vietname; estabeleceu *climate partnerships* com o Japão, a Austrália, a China, a Coreia do Sul, a Índia e a Rússia; e reorientou o sentido da APD Americana, fazendo da Ásia a principal região destinatária – acolhendo mais de metade do total – em vez de África.

Por outro lado, ainda que preservando como objectivos dos EUA «manter a força militar acima de qualquer desafio» e «moldar as escolhas de países atravessando momentos cruciais» (Bush, 2002), a Administração W. Bush mostrou-se particularmente activa no «desenvolvimento de agendas para acção cooperativa com outros centros fulcrais do poder global» com o propósito declarado de «promover um equilíbrio de poder favorável à liberdade» (NSS, 2002: Caps. I e VIII), incluindo a Rússia, a Índia e, sobretudo, a China em relação à qual abandonou a retórica inicial de rival estratégico para a incentivar a ser uma parte responsável nos assuntos mundiais.

Eleito numa lógica de ruptura com a política de W. Bush e num contexto profundamente marcado pela crise económica, as guerras assimétricas no Afeganistão e no Iraque e uma imagem desgastada dos EUA internacionalmente, o Presidente Barak Obama (desde Janeiro de 2009) já fez História ao tornar-se o primeiro negro a desempenhar o cargo e provocando uma onda

de empatia e expectativas no mundo sem precedentes nos recém-empossados Presidentes dos EUA, juntando no seu Gabinete 'transpartidário' o que pode ser descrito como uma *dream team* mas também uma *team of rivals*.¹⁴

Os objectivos gerais e interesses definidos pela Administração Obama, conforme enunciados no mais importante documento publicado por esta Administração até agora, incluem

The security of the United States, its citizens, and U.S. allies and partners; A strong, innovative, and growing U.S. economy in an open international economic system that promotes opportunity and prosperity; Respect for universal values at home and around the world; and An international order advanced by U.S. leadership that promotes peace, security, and opportunity through stronger cooperation to meet global challenges (NSS, 2010: 6).

A fim de se demarcar da Administração predecessora, e fortemente influenciada por outros 'políticos pensadores' como Joseph Nye ou Richard Armitage, esta Administração proclama pautar-se pela conjugação de todos os instrumentos do poder americano, *hard* e *soft*, usando o chamado *smart power*: «temos de ter o que tem sido chamado *smart power*, o conjunto de todos os instrumentos à nossa disposição», nas palavras da Secretária de Estado Hilary Clinton (2009) na sua audição de confirmação no Congresso.

Paralelamente, baseado na convicção de que «o mundo partilha uma humanidade e segurança comuns», na recusa «da falsa dicotomia entre os nossos valores e a nossa segurança» e na predisposição «de ouvir e conversar com os nossos adversários de modo a promover os nossos interesses» (Obama/The White House-Foreign Policy), este Presidente proclama *A New Strategy for a New World* em que «o ponto de partida para essa acção colectiva será o nosso envolvimento com outros países» (The White House, NSS, 2010: 3). Mais, na nova estratégia, «os EUA devem renovar a sua liderança mundial através da

¹⁴ Efectivamente, o Executivo Obama inclui personalidades reputadas e influentes como Joe Biden, Vice-Presidente e seu antigo concorrente político; Hillary Clinton, Secretária de Estado e sua principal rival nas primárias do Partido Democrata; Robert Gates, que transitou da Administração Bush como Secretário da Defesa; Timothy F. Geithner, Secretário do Tesouro e antigo Presidente do Federal Reserve Bank of New York; ou Steven Chu, Secretário da Energia e galardoado Nobel da Física.

construção e promoção de bases que nos fortaleçam e aumentem a nossa influência. A nossa segurança nacional depende da capacidade da América para usar os atributos nacionais únicos, tal como a segurança global depende de uma liderança Americana forte e responsável» (The White House, NSS, 2010: 6). O uso do *smart power*, o envolvimento alargado e a liderança mundial dos EUA, são, assim, pedras basulares da política externa de Obama: a ordem para encerrar a prisão de Guantanamo Bay, a retirada gradual do Iraque, a abertura para dialogar e estabelecer entendimentos com adversários tradicionais como Cuba, Venezuela, Myanmar ou Irão, a tentativa de colocar os EUA na liderança global da protecção ambiental e das energias renováveis, o empenho na concretização dos Objectivos do Milénio ou a surpreendente predisposição para os EUA liderarem um processo conducente a um «mundo livre de armas nucleares» (Objectivo que muito contribuiu para que Obama fosse galardoado com o Prémio Nobel da Paz 2009) demonstram, na prática, essa tentativa de liderar pelo exemplo e a ruptura face à Administração americana anterior.

Em certos aspectos, porém, parece haver mais continuidade do que ruptura. Desde logo, ainda que expressando uma concepção de segurança abrangente e completa, Obama sublinha a importância da presença militar e das alianças dos EUA quer como factor de estabilidade nas várias regiões e no mundo quer como instrumento crucial na promoção dos interesses e valores americanos e, por outro lado, também enfatiza que «não há maior ameaça ao povo americano do que armas de destruição massiva, particularmente o perigo da procura deste armamento por extremistas violentos e a sua proliferação noutros Estados» (NSS, 2010: 4). Além disso, embora destacando «que o poder, num mundo interdependente, já não é um jogo de soma nula» (NSS, 2010: 3), esta Administração mantém-se empenhada no reforço de laços com o que denomina «outros centros primordiais de influência – incluindo a China, Índia e Rússia, bem como nações crescentemente influentes, como o Brasil, África do Sul, e Indonésia – de modo que podemos cooperar em temas de preocupação bilateral e global» (NSS, 2010: 3).

Relativamente à Europa, onde goza de grande empatia, esta Administração afirma que «a nossa relação com os nossos aliados europeus permanece central ao envolvimento dos EUA no mundo, e um catalisador de acção internacional» (NSS, 2010: 41), mantendo a Aliança Atlântica como principal

quadro referenciador das relações transatlânticas, mas mostrando igualmente uma certa decepção que vinha de trás com os Aliados europeus por não contribuírem como os EUA desejam com efectivos para o Afeganistão. Obama mantém também a linha de apoio americano ao processo integrador da UE, incluindo o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), bem como ao desenvolvimento dos laços OTAN-UE, ainda que em 2010 só tenha aceiteado participar numa Cimeira EUA-UE fazendo-a coincidir com a Cimeira da OTAN a realizar em Lisboa, em Novembro. Por seu turno, esta Administração confirma a percepção de crescente centralidade da Ásia-Pacífico para os EUA: o primeiro líder estrangeiro recebido por Obama na Casa Branca foi o Primeiro-Ministro do Japão, Taro Aso; pela primeira vez em quase 50 anos, a primeira viagem oficial ao estrangeiro de um/a Secretário/a de Estado Americano, Hillary Clinton, foi à Ásia Oriental; e autodenominando-se «o primeiro Presidente do Pacífico» – recordando o facto de ter nascido no Hawai e de ter vivido na Indonésia quando criança –, Obama sublinhou na sua primeira visita oficial à região que os EUA são uma «nação do Pacífico» e que «temos interesse no futuro desta região, porque o que acontece aqui tem efeito directo nas nossas vidas» (Obama, 2009b).

Também no que concerne à China, esta Administração dá mostras de a continuar a encarar como central na política externa: o papel atribuído à China na recuperação da crise económica global ou na protecção ambiental faz as reuniões do G-20 parecerem antes um «G2+18»; na sua primeira viagem oficial à Ásia Oriental, em 2009, Obama passou três dias na China e apenas um no Japão, um na Coreia do Sul e outro em Singapura (na Cimeira da APEC). Aliás, mais claro não podia ter sido o Presidente Americano quando, na abertura do primeiro encontro *U.S.-China Strategic and Economic Dialogue*, em 27 de Julho de 2009, se referiu à relação EUA-China como «tão importante como qualquer outra relação bilateral no mundo» (Obama, 2009a). Similarmente, todavia, a Administração mantém a tradicional prática americana de ambivalência em relação às questões de Taiwan e do Tibete: poucos meses depois de reafirmar, em Pequim, que «os EUA respeitam, a soberania e integridade territorial da China (...) e reafirmam o compromisso para com a política de 'uma China'» (Obama, 2009a), Obama anunciou, no final de Janeiro de 2010, a venda de armamentos a Taiwan no valor de 6

mil milhões USD e, no mês seguinte, recebeu o Dalai Lama na Casa Branca, satisfazendo pressões internas, mas irritando Pequim.

Uma política «cocktail»

É famosa a observação atribuída a Lord Salisbury segundo a qual «o mais comum erro político é manter-se preso a carcaças de políticas mortas». Esta tendência parece evidenciar-se na estratégia dos Estados Unidos na nova ordem uma vez que, apesar das diferenças entre as sucessivas Administrações, todas preservaram uma robusta presença militar americana no estrangeiro (incluindo a OTAN na área euro-atlântica e o Sistema de São Francisco na Ásia-Pacífico) como primeira fonte da proeminência americana e da segurança e estabilidade internacional e, por outro lado, reorientaram até certo ponto o *containment* para a China. Neste sentido, os EUA comportam-se como uma potência *status quo*.

Estes vectores representam, contudo, apenas parte de uma estratégia global americana muito mais vasta e diversificada. Efectivamente, a fim de promoverem os seus objectivos e de maneira a ultrapassarem os seus dilemas, internos e externos, os EUA vêm implementando uma autêntica estratégia *cocktail* que consiste, genericamente, numa amálgama de várias políticas e estratégias:

a) *hub and spokes* – posicionando-se no centro do sistema coordenando as actividades e interacções dos outros actores e surgindo como a nação indispensável e líder na gestão dos assuntos locais, regionais e globais;

b) *primacy* – empregando todos os instrumentos do seu poder, *hard* e *soft*, no sentido de garantir a hegemonia e a liderança global;

c) *containment* – contendo a ascensão, o poder e a influência de outras potências para um nível que possa representar uma ameaça à supremacia americana e, sobretudo, opondo-se à reemergência de uma potência virtualmente rival (em particular, a China) e/ou à criação de um eixo estratégico hostil (eventualmente, envolvendo a China, Rússia e Índia mais o Irão, Myanmar e Coreia do Norte);

d) *engagement* – mantendo-se sempre envolvidos na generalidade dos assuntos e organismos regionais e cultivando laços quer com aliados e

parceiros, quer com virtuais rivais. Ainda, variantes desta como o *selective engagement*, seguindo uma ordem de prioridades estabelecida com base nos interesses nacionais americanos e nos desafios e oportunidades mais relevantes, e o *comprehensive engagement*, pretendendo que esse envolvimento seja abrangente, completo, multi-instrumental e multi-dimensional;

e) *balancing* – procurando manter os equilíbrios geopolíticos regionais balanceando, em particular, a Rússia pós-soviética e, sobretudo, a rápida e poderosa ressurgência da China, com base nas parcerias e capacidades tanto americanas como dos seus aliados e parceiros e promovendo o estatuto e o papel de actores ‘contra-peso’ como a UE (Reino Unido, Alemanha, Itália, Polónia, Países Bálticos, Ucrânia, Geórgia, etc.), o Japão, a ASEAN, a Coreia do Sul, a Índia e a Austrália. Ciclicamente, praticando a variante *off-shore balancing*, aceitando a ascensão de outras potências e mantendo um relativo distanciamento que torne possível limitar a sua intervenção apenas a situações em que os interesses vitais americanos estejam directamente postos em causa;

f) *enlargement* – promovendo a expansão do liberalismo económico, democracia e estado de direito, comércio livre, direitos humanos, segurança humana, enfim, valores universais confundidos, frequentemente, com valores americanos;

g) *carrot and stick* – recompensando ou punindo determinadas condutas de outros Governos, através de incentivos às boas práticas com reconhecimento político e ajuda económica segundo critérios prévios de elegibilidade, ou impondo/ameaçando impor sanções e medidas restritivas e até dispondo-se à intervenção militar; e

h) *grand facilitator* – arbitrando e mediando as relações regionais mais sensíveis, gerindo disputas, crises e conflitos e promovendo interdependências e cooperações regionais e inter-regionais.

Considerações finais

Os EUA recorrem a todos os elementos dos seus *hard power* e *soft power*, combinando o enunciado *smart power*, desde as capacidades e om-

nipresença militares à ajuda ao desenvolvimento, passando pela influência política, diplomática e económica, o auto-proclamado 'exemplo moral' ou ainda utilizando o seu dispositivo militar em missões de *soft power* – auxílio humanitário e ajuda de emergência em resposta a catástrofes naturais, por exemplo. Utilizam também todos os canais possíveis, procurando que se complementem o unilateralismo, o bilateralismo, o trilateralismo e o multilateralismo, tanto institucionalizado como *ad hoc* e quer intergovernamental quer não-governamental ou *track 2*, apoiando ainda os esforços tendentes à construção das comunidades Americana, Transatlântica e do Pacífico desde que, naturalmente, englobem os próprios EUA. Onde todas as Administrações Americanas se têm mostrado mais reticentes é, ao contrário do que fazem no teatro europeu, na institucionalização da segurança multilateral tanto no Continente Americano como, sobretudo, na Ásia-Pacífico, receando que isso possa reduzir a centralidade do sistema americano de alianças e parcerias bilaterais e, logo, o papel e o estatuto regional dos EUA.

A 'estratégia cocktail' Americana é ainda o resultado do chamado *bedging*, baseado numa postura que além de ser cautelosa, difusa, omni-direccional e multi-instrumental contempla ainda outras duas características essenciais, a flexibilidade e o pragmatismo, presentes em todas as Administrações Americanas na nova ordem. A Rússia e, em particular, a China são, naturalmente, os objectos centrais do *bedging* americano.

Finalmente, o idealismo/messianismo e a *realpolitik* são dois traços que se combinam na política externa dos EUA, exemplarmente expressos numa alocação do então Conselheiro para a Segurança Nacional da Administração Clinton, Anthony Lake (1993): «temos de promover liberdade no mundo (...) porque esta reflecte valores que são Americanos e universais (...) apenas um factor fundamental pode determinar se os EUA devem actuar de modo multilateral ou unilateral, e esse são os interesses americanos (...) A questão simples em cada momento é: o que funciona melhor?».

Questões para análise

De que forma o sistema político Americano condiciona a política externa Americana?

Explique em que consistiu e como foi implementada a política de *containment* dos EUA durante a Guerra Fria.

Analise as principais diferenças e similitudes em matéria de política externa entre as várias Administrações Americanas nas duas últimas décadas.

Enuncie as razões que justificam a aparente crescente centralidade da Ásia-Pacífico na política internacional dos EUA.

Fontes na internet

Casa Branca, www.whitehouse.gov

Departamento de Estado, www.state.gov

Missão EUA na ONU, <http://www.usunnewyork.usmission.gov/>

Departamento de Defesa, www.defenselink.mil

The American Presidency Project, University of California, <http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>

The National Security Archive, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv>

Leituras recomendadas

Fukuyama, Francis (2006) *Depois dos Neoconservadores. A América na Encruzilhada*. Lisboa: Gradiva.

Jentleson, Bruce W. (2010) *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century* (4ª ed). Nova Iorque: W. W. Norton & Company.

Kissinger, Henry (2003) *Precisará a América de uma Política Externa? Uma Diplomacia para o Século XXI*. Lisboa: Gradiva.

Nye, Joseph S. (2002) *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't go It Alone*. New York: Oxford University Press.

Rochester, J. Martin (2007) *US Foreign Policy in the Twenty-First Century: Gulliver's Travails (Dilemmas in World Politics)*. Boulder: Westview Press.

Tomé, Luís (2004) *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. Lisboa: EdiUAL, Quid Juris.

- Bush, George (1990) «Address Before the 45th Session of the United Nations General Assembly in New York», in Wooley, John e Peters, Gerhard (org) *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California.
- Bush, George (1991) «Address to the 46th Session of the United Nations General Assembly in New York City», in Wooley, John e Peters, Gerhard (org) *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California.
- Bus, George W. (2001) «Address before a Joint Session of the Congress on the United States Response to the Terrorist Attacks of September 11», in Wooley, John e Peters, Gerhard (org) *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California.
- Bush, George W. (2002) «Commencement Address at the United States Military Academy in West Point, New York», in Wooley, John e Peters, Gerhard (org) *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California.
- Clinton, Hillary (2009) Statement of Senator Hillary Rodham Clinton Nominee for Secretary of State. Foreign Relations Committee, Washington: US Senate Committee on Foreign Relations, 13 Janeiro. [<http://foreign.senate.gov/testimony/2009/ClintonTestimony090113a.pdf>]. Clinton, William J. (1999) «Remarks to the 54th Session of the United Nations General Assembly in New York City», in Wooley, John e Peters, Gerhard (org) *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California.
- Fukuyama, Francis (2006) *Depois dos Neoconservadores. A América na Encruzilhada*. Lisboa: Gradiva.
- Kennan, George F. (X) (1947) «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, 25(4), 566-582.
- Kissinger, Henry (1996) *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva.
- Lake, Anthony (1993) «From Containment to Enlargement», Remarks at the Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, Washington D.C., 21 Setembro. [<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>].
- Nixon, Richard (1969) «Address to the Nation on the War in Vietnam», Washington D.C., 3 Novembro. [<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2303>].
- Nye, Joseph S. (2002) *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't go It Alone*. New York: Oxford University Press.
- Obama, Barak (2009a) «Remarks at the United States-China Strategic and Economic Dialogue», in Wooley, John e Peters, Gerhard (org) *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California.
- Obama, Barak (2009b) «Remarks in Tokyo, Japan, November 14», in Wooley, John e Peters, Gerhard (org) *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California.
- Obama, Barak / The White House (s/d) «Issues – Foreign Policy». [<http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy>].
- Reagan, Ronald (1985) «Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union», in Wooley, John e Peters, Gerhard (org) *The American Presidency Project*. Santa Barbara: University of California.
- The New York Times (1992) «Excerpts from Pentagon's Plan: Prevent the Re-Emergence of a New Rival», *The New York Times*, 8 Março.
- The White House (1991) «National Security Strategy of the United States», Washington, D.C..
- The White House (1996) «A National Security Strategy of Engagement and Enlargement», Washington, D.C..
- The White House (1999) «A National Security Strategy for a New Century», Washington, D.C..
- The White House (2002) «The National Security Strategy of the United States of America», Washington, D.C..
- The White House (2006) «National Strategy for Combating Terrorism», Washington, D.C..
- The White House (2006) «The National Security Strategy of the United States of America», Washington, D.C..
- The White House (2010) «The National Security Strategy of the United States of America», Washington, D.C..

CAPÍTULO 6

FEDERAÇÃO RUSSA

Este capítulo traça as principais linhas de política externa da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e depois da Federação Russa, identificando linhas de decisão e actuação em contextos diferenciados que se revelam fundamentais para a compreensão das suas dinâmicas de política externa. O texto segue um alinhamento histórico dado o processo de transição que a desagregação da URSS pressupôs e as implicações em matéria de política externa que o final da Guerra Fria e a redefinição geográfica, política e socioeconómica da Rússia exigiram.

Processo de formulação e decisão em política externa: centralismo e autoridade

Na URSS o processo de formulação e decisão de política externa estava concentrado nos líderes do Partido Comunista, sendo que o governo apenas ratificava as decisões aí tomadas, conferindo-lhes legitimidade. O papel dos líderes foi sempre fundamental na União Soviética e na Rússia pós-soviética dado o carácter dirigista do sistema, como analisado. O contexto de Guerra Fria e o modelo ideológico de base à política Marxista-Leninista condicionavam fortemente a política externa, bem como as políticas domésticas, assentes em princípios de centralismo e autoridade. O centralismo dirigista inerente ao modelo permitia um processo de decisão e implementação