

POLÍTICA
EX
TER
NA

AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
EM MUDANÇA

2.^a EDIÇÃO

MARIA RAQUEL FREIRE

COORDENAÇÃO

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS



E N S I N O

EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra
Email: imprensa@uc.pt
URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc
Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Imprensa da Universidade de Coimbra

CONCEÇÃO GRÁFICA

António Barros

INFOGRAFIA CAPA

Carlos Costa

INFOGRAFIA

Bookpaper, Lda

EXECUÇÃO GRÁFICA

Simões e Linhares, Lda.

ISBN

978-989-26-0994-2

ISBN DIGITAL

978-989-26-0995-9

DOI

<http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0995-9>

DEPÓSITO LEGAL

402073/15

**POLÍTICA
EX
TER
NA**

AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
EM MUDANÇA

2.^a EDIÇÃO

MARIA RAQUEL FREIRE

COORDENAÇÃO

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

(Página deixada propositadamente em branco)

SUMÁRIO

Prefácio

Maria Raquel Freire 9

Introdução

Maria Raquel Freire 11

Capítulo 1.

Política externa: modelos, atores e dinâmicas

Maria Raquel Freire e Luís da Vinha 15

Capítulo 2.

Alemanha

Patrícia Daebnhardt 63

Capítulo 3.

Arábia Saudita

Ana Santos Pinto 99

Capítulo 4.

Brasil

Carmen Fonseca 121

Capítulo 5.

Estados Unidos da América

Tiago Moreira de Sá e Emanuel Bernardes Joaquim 153

Capítulo 6.	
Federação Russa	
<i>Maria Raquel Freire</i>	191
Capítulo 7.	
França	
<i>Verónica Martins</i>	219
Capítulo 8.	
Grã-Bretanha	
<i>Carlos Gaspar</i>	267
Capítulo 9.	
Índia	
<i>Constantino Xavier</i>	299
Capítulo 10.	
Japão	
<i>Paula Marques dos Santos</i>	325
Capítulo 11.	
Portugal	
<i>Nuno Severiano Teixeira</i>	355
Capítulo 12.	
República Federal da Nigéria	
<i>Paula Duarte Lopes e Daniela Nascimento</i>	365
Capítulo 13.	
República Islâmica do Irão	
<i>Licínia Simão</i>	401

Capítulo 14.

República Popular da China

Carmen Amado Mendes..... 435

Capítulo 15.

Turquia

André Barrinha 463

Notas biográficas dos autores 493

(Página deixada propositadamente em branco)

PREFÁCIO

A preparação da segunda edição atualizada e revista deste volume seguiu o mesmo racional que havia informado a preparação da primeira edição, nomeadamente a necessidade sentida no âmbito das unidades curriculares de política externa, de um trabalho inclusivo, combinando uma componente teórica com vários estudos de caso sobre política externa. Pretendia-se que esta obra constituísse 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. E esse objetivo foi conseguido, de tal modo que apresentamos aqui este mesmo trabalho na sua segunda edição. Os textos que constituem este volume respondem às necessidades identificadas 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. Nesta segunda edição, os capítulos relativos à Alemanha, Federação Russa, França, República Federal

da Nigéria, República Islâmica do Irão e República Popular da China foram revistos e atualizados, e é ainda incluído um novo capítulo sobre os Estados Unidos da América, da autoria de Tiago Moreira de Sá e Emanuel Bernardes Joaquim. Não poderia deixar de agradecer a todos/as quantos se envolveram neste projeto, e me acompanharam na construção e, agora, atualização deste volume, com muita dedicação e empenho. De facto, o volume que temos em mãos não teria sido possível sem a colaboração incondicional de todos/as os/as autores. Agradeço ainda à Imprensa da Universidade de Coimbra o imediato interesse por este projeto, bem como o acompanhamento do mesmo incluindo nesta segunda edição, através do apoio necessário para a sua consecução, e que se revelou fundamental na concretização deste trabalho. E espero, que de facto este se mantenha um contributo útil para todos/as aqueles/as que se interessam por estudos de política externa.

Coimbra, maio de 2015

Maria Raquel Freire

INTRODUÇÃO

Maria Raquel Freire

Este volume tem como temática central a análise de política externa, uma área vasta, onde o cruzamento de fatores internos e externos se evidencia nos processos de definição, decisão e implementação de políticas. De facto, o volume explora os processos associados à formulação e implementação da política externa, como estruturas institucionais, definição da agenda, instrumentos, processo de decisão e prossecução de objetivos, permitindo um entendimento amplo, num enquadramento multinível, embora não exaustivo das principais dinâmicas associadas à política externa. No entanto, e dado tratar-se de uma área muito abrangente, o estudo aqui desenvolvido segue um enfoque de análise político, securitário e económico, em diferentes pesos e com abordagens distintas, contudo sem detalhar outras áreas de atuação que fazem parte de uma agenda alargada de política externa, como por exemplo questões ambientais ou de natureza cultural, cuja menção surge em alguns casos, embora não como foco de análise prioritário. Além do mais, apesar da política externa não ser atualmente um domínio exclusivo dos Estados, constitui ainda uma área de atuação por excelência destes, pelo que este volume apenas se foca na análise de política externa de Estados enquanto atores das relações internacionais.

Este exercício, explanado no capítulo teórico, visa fornecer os instrumentos conceptuais e analíticos de base para a compreensão dos vários estudos de caso que se seguem. Deste modo, o volume apresenta uma componente empírica muito forte, entendida como essencial para o entendimento dos processos diferenciados de formulação, implementação e objetivação da política externa de Estados distintos. Esta opção é ilustrativa da vontade de que este volume constitua um trabalho de referência inclusivo, onde se encontram casos díspares ilustrativos da grandeza diferencial dos processos em análise de acordo com uma série de fatores quer de ordem interna, incluindo órgãos e procedimentos de decisão, recursos económicos e militares, entre outros, quer de ordem externa, nomeadamente o contexto de vizinhança, regional e mesmo internacional. Seguindo esta fórmula, os estudos de caso exploram os objetivos, atores e instrumentos na formulação e condução das políticas externas destes países, relacionando fatores domésticos e externos fundamentais nesta articulação, e entendidos neste trabalho como coconstitutivos na definição e entendimento de política externa de qualquer Estado. São aqui analisados como estudos de caso, e por ordem alfabética, os seguintes países: 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.

A escolha dos estudos de caso prendeu-se com três fatores essenciais: primeiro, o facto de se tratar de atores relevantes nas relações internacionais, constituindo por isso mesmo um conjunto de atores dinâmicos e com implicações claras na determinação e curso de transformação da ordem internacional; segundo, procurando exprimir, ainda que de forma limitada, equilíbrios geográficos através da identificação de atores diferenciados na estrutura mundial; e terceiro, e não menos importante, representatividade da diferença existente em termos dos processos de formulação e implementação

das políticas externas, mesmo em áreas regionais próximas, como por exemplo ilustrarão os estudos de caso de países europeus, como a Alemanha, França, Grã-Bretanha ou Portugal. Estes elementos permitem assim uma combinação que julgamos da maior relevância para um trabalho desta natureza e que entendemos tratar-se de um contributo fundamental para os estudos de política externa.

Em termos da estrutura deste livro, este visa analisar a política externa dos países em questão num período temporal definido, embora não necessariamente determinístico, desde a Segunda Guerra Mundial até à atualidade, com maior destaque para o período pós-Guerra Fria. Os capítulos seguem uma estrutura similar ajustada de acordo com as particularidades de cada caso, que são variadas e evidentes, com o objetivo de garantir maior coesão no resultado final. Deste modo, em traços gerais, os capítulos empíricos identificam os principais atores, mecanismos e processos associados à formulação e decisão em política externa, e analisam a evolução desta, salientando as articulações das dinâmicas existentes com a atualidade. São apresentadas as diferentes perspetivas e opções subjacentes ao processo evolutivo de formulação e implementação de políticas, explorando relações de maior ou menor proximidade com terceiros (relações de vizinhança, inserção no quadro regional, posicionamento nas relações internacionais), políticas de envolvimento/isolacionismo, limites e possibilidades. Ou seja, prosseguindo a análise das políticas externas numa relação coconstitutiva, fazendo a interligação entre recursos, instrumentos e atores internos com o contexto externo, nas diferentes dimensões em que o Estado em análise se insere. O resultado é um volume rico, em termos teóricos e empíricos, que se pretende uma ferramenta de trabalho fundamental para todos os que se dedicam ao estudo da política externa.

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 1
POLÍTICA EXTERNA: MODELOS,
ATORES E DINÂMICAS

Maria Raquel Freire e Luís da Vinha

A política externa, tradicionalmente associada aos Estados, mas crescentemente associada a outros atores, como a União Europeia (UE), projeta interesses e objetivos domésticos/internos para o exterior. É assim entendida como uma ferramenta essencial no posicionamento dos atores no sistema internacional. No entanto, o desenho, formulação e implementação da política externa não é um processo simplista e linear, como analisado nos diferentes modelos teóricos e na necessidade de conjugação destes para um entendimento mais compreensivo do processo; e não tem lugar de forma isolada, revelando o caráter coconstitutivo das dimensões interna (doméstica) e externa (internacional) que acompanham todo o processo. A discussão agente/estrutura é, neste quadro, um referencial fundamental com alguma discordância relativamente à prevalência do agente sobre a estrutura ou, ao invés, da condicionalidade que a estrutura impõe ao agente. Neste contexto, a proposta avançada por James Rosenau (1966, 1969) de que a política externa implica uma relação bi-direcional entre as dimensões interna e externa, ultrapassando a convicção tradicional de que a política externa é dirigida por fatores internacionais, foi gene-

realizada nos estudos nesta área. Contudo, a discussão mantém-se relativamente ao peso relativo de cada uma destas dimensões no processo de formulação da política externa. Por um lado, há autores que argumentam que o contexto interno constitui a variável relevante na definição e prioritização da agenda de política externa (Neack et al., 1995; Saideman e Ayres, 2007: 191); por outro, as abordagens estruturalistas focam no papel da estrutura como informando os desenvolvimentos internos, e desse modo constituindo o elemento de referência fundamental (Keohane e Nye, 2000; Waltz, 1979).

Para além da tradução do debate agente/estrutura na teorização sobre política externa, outras dimensões de análise têm sido incorporadas em alguns estudos, nomeadamente questões mais subjetivas, mas não menos relevantes, como atitudes, crenças, valores e interesses subjacentes aos processos de formulação e decisão, e que têm contribuído essencialmente para a análise das motivações implicadas nos processos de política externa. Este debate implica a discussão do papel e características individuais do decisor, bem como a consideração dos quadros ideológicos em que as decisões são tomadas (Carlsnaes, 2003; Houghton, 2007; Jørgensen, 2006; Snyder et al., 1954). Como expressão deste desenvolvimento, estudos recentes introduziram novas metodologias na análise de política externa, como análise de discurso, estudando a linguagem da política externa (Campbell, 1993; Doty, 1997; Larsen, 1997; Sjöstedt, 2007). A análise de política externa tornou-se, assim, uma área de estudo complexa implicando múltiplas variáveis relativamente aos níveis de análise, atores, processos e resultados.

Este capítulo avança com algumas definições de política externa, apresenta os modelos teóricos de formulação e decisão em política externa, e explicita diferentes variáveis que devem ser tidas em conta em análises de política externa. Não pretendendo ser exaustivo, procura mapear as bases teóricas essenciais associadas à política

externa, fornecendo os enquadramentos para uma análise mais detalhada e compreensiva de políticas externas diferenciadas.

As origens da análise de política externa

A análise de política externa enquanto abordagem teórica distinta teve a sua origem no período a seguir à Segunda Guerra Mundial. Segundo Hudson e Vore (1995) três trabalhos distintos estão na gênese desta abordagem: *Foreign Policy Decision-Making* de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin (1954); *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics* de Harold e Margaret Sprout (1956 e desenvolvido mais detalhadamente em 1965 no livro *The Ecological Perspective on Human Affairs: With Special Reference to International Politics*); e *Pretheories and Theories of Foreign Policy* de James Rosenau (1966).

O estudo de Snyder, Bruck e Sapin foi inovador e importante, pois identificou o decisor humano como o principal determinante do comportamento do Estado. Desta forma, o foco da análise centrou-se no decisor e no seu entendimento da situação. Mais concretamente, «o objetivo analítico principal é a recriação do ‘mundo’ dos decisores conforme *eles* o veem» (Snyder, Bruck e Sapin, 2002: 59). Igualmente significativo, o trabalho de Herman e Margaret Sprout foi fundamental para determinar a relação entre o *psycho-milieu* (o meio percebido pelos decisores e ao qual reage) e o *operational milieu* (o meio no qual as decisões são executadas). Relativamente à formulação e ao conteúdo das decisões políticas, o que importa é a forma como os decisores imaginam que o meio é, e não a forma como realmente é. Relativamente aos resultados operacionais das decisões, o que importa é como as coisas são, e não a forma como os decisores imaginam que são (Sprout e Sprout, 1957: 327-328). Por sua vez, o artigo de Rosenau, reforçando a necessidade de aplicar

conhecimentos de outras ciências sociais nas explicações de política externa, contribuiu para uma análise multinível e multicausal da complexidade associada à compreensão da mesma.

Embora os estudos de política externa tenham desenvolvido diferentes abordagens, os trabalhos acima referidos estabeleceram os pressupostos teóricos basilares da disciplina (Hudson e Vore, 1995), nomeadamente: o conhecimento das especificidades dos indivíduos envolvidos nas decisões de política externa é crucial para a compreensão das escolhas; a informação sobre estas especificidades deve ser incorporada na construção de teorias transnacionais e de médio-alcance; as teorias resultantes devem integrar múltiplos níveis de análise; e a compreensão do processo de formulação da política externa é tão importante, se não mais importante, do que a compreensão dos *outputs* da política externa.

Embora todos os trabalhos incorporassem estes pressupostos, cada um contribuiu de forma particular para o crescimento e consolidação de abordagens distintas na análise da política externa. Desta forma, o trabalho de Snyder, Bruck e Sapin catalisou os estudos dedicados à decisão de política externa, com especial enfoque nos processos de decisão e nas estruturas dos grupos responsáveis por essas mesmas decisões. Ao distinguir entre os diferentes *milieu*, os Sprout estiveram na génese dos trabalhos dedicados ao contexto da política externa, nomeadamente os que procuram compreender a dimensão cognitiva dos decisores (crenças, atitudes, valores, emoções, estilos, perceções). O enfoque teórico de Rosenau, por sua vez, estabeleceu os alicerces para os trabalhos de política externa comparada, com a sua ênfase na análise dos ‘eventos’ de política externa.

O sucesso destes diferentes trabalhos fez da análise de política externa uma componente central para a compreensão da política internacional. Porém, desde o fim da Guerra Fria os pressupostos subjacentes à análise de política externa adquiriram uma renovada importância e centralidade (Hagan, 2001). Devido à dificuldade

das teorias tradicionais dominantes em explicar a complexidade da política contemporânea, o enfoque nos indivíduos e nos processos de decisão passaram a assumir um lugar central na política internacional. Os novos desafios do pós-Guerra Fria cimentaram a convicção de que as teorias tinham de reconhecer que «com cada transformação sistêmica... a vontade e imaginação humana são fundamentais ao influenciar a condução dos assuntos globais» (Hudson e Vore, 1995: 210). A natureza fluida do mundo pós-Guerra Fria amplificou a exigência de encontrar modelos capazes de lidar melhor com a complexidade da política internacional do que os modelos sistêmicos tradicionais. De acordo com Hudson (2008), a análise de política externa contemporânea mantém os compromissos teóricos particulares que a demarcaram desde a sua concepção e que hoje se continuam a demonstrar relevantes para uma compreensão mais efetiva da complexidade da política internacional.

Compreender a política externa

Não existe uma definição absoluta e consensual de política externa, mas as várias definições avançadas contêm atributos e pressupostos semelhantes:

- «o sistema de atividades desenvolvido pelas comunidades para modificar o comportamento de outros Estados e para ajustar as suas próprias atividades ao ambiente internacional» (George Modelski apud Kegley e Wittkopf, 1995: 45);
- «o esforço de uma sociedade nacional para controlar o seu ambiente externo pela preservação das situações favoráveis e a modificação das situações desfavoráveis» (James Rosenau apud Zorgbibe, 1990: 433);
- «programa orientado para a resolução de objetivos ou de problemas elaborado pelos decisores políticos com autoridade

(ou seus representantes), direcionado a entidades externas à jurisdição dos responsáveis pela formulação política» (Hermann, 1990: 5);

«o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos escolhidos pelos responsáveis governamentais pela formulação política para responder ao ambiente externo atual e futuro» (Rosati, 1994: 225).

Todas estas definições comungam de uma série de princípios e pressupostos, dos quais se destacam o papel dos governos estatais como atores privilegiados na formulação da política externa e a dimensão intencional da ação política. Nestas conceptualizações há dificuldade em compreender outros atores como agentes ativos na política internacional, pois instituições não-estatais não são consideradas. Assim, temos dificuldade em incluir entidades supraestatais (como a ONU ou a UE) ou subestatais (como o Hezbollah e comunidades não-estatais) na análise da política internacional. Igualmente, estas definições não incluem os resultados não intencionais das decisões políticas, deixando uma lacuna conceptual por resolver. De facto, Kalevi Holsti (Gustavsson, 1999) já alertou para a distinção entre a política externa «intencional» e «atual», confirmando que os resultados das decisões políticas nem sempre são os inicialmente pretendidos. Por sua vez, Kjell Goldmann (Gustavsson, 1999) e Laura Neack (2008) têm salientado o facto de haver uma distinção a fazer entre a «política verbalizada» (ação que o ator declara que persegue) e a «política não-verbalizada» (ação de facto implementada). Vários autores defendem que as análises devem considerar a razão porque os atores declaram e seguem determinadas ações, pois a análise de política externa inclui o estudo dos processos, declarações e comportamentos (Neack, 2008: 10).

Tendo em consideração o exposto, este manual apresenta uma definição de política externa que procura ser o mais abrangente

possível e que transponha algumas das lacunas conceptuais referidas. Assim, entende-se por política externa o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas ações.

Ao concentrar-se nos diferentes atores e nos diferentes processos e dinâmicas de decisão, a análise de política externa permite uma abordagem complementar que enriquece o nosso entendimento da política internacional. Mais concretamente, a análise de política externa centrada nos processos de decisão ajuda a «identificar padrões de decisão únicos e genéricos e gerar entendimentos sobre os estilos e personalidades de liderança que não podem ser revelados através de uma abordagem sistémica à política externa» (Mintz e DeRouen Jr., 2010: 5). Como referido, a política externa envolve dinâmicas complexas, como incerteza sobre o ambiente político, *trade-offs* diversos no momento da decisão, difusão da autoridade política, e variabilidade nas estruturas de decisão (Hagan, 2001). Só uma abordagem assente na compreensão dos processos de decisão permite compreender estas complexidades. De facto, as teorias tradicionais das Relações Internacionais, sobretudo as teorias sistémicas, não explicam convenientemente muitos dos eventos da política internacional (Hagan, 2001), pois ao renunciar à análise dos processos de decisão e seus principais intervenientes, as teorias tradicionais acabam por não abordar fatores fundamentais para uma compreensão mais completa dos acontecimentos internacionais, uma vez que qualquer Estado tem de decidir sobre uma agenda ampla que exige a tomada de decisões (Mintz e DeRouen Jr., 2010). Além do mais, a análise de política externa, ao focar nos diversos atores envolvidos nos processos de decisão, permite conhecer a forma como os indivíduos, grupos e organizações são condicionados pelos vários fatores domésticos, nomeadamente os fatores eleitorais, a opinião pública, os grupos de pressão e as preferências ideológicas (Holsti, 2006).

Em suma, a política externa é uma área abrangente cujo enfoque inclui questões diversas, como segurança, economia, ambiente e cultura. A agenda é, por isso, densa, e as burocracias e grupos que apoiam o processo de formulação e decisão cruzam diferentes valências para poderem responder à multidimensionalidade associada à política externa. Paralelamente ao quadro institucional, variáveis objetivas como localização geoestratégica, população e recursos humanos, capacidade militar, económica e de inovação tecnológica, bem como fatores de cariz subjetivo (incluindo motivações, identidade, valores, perceções) conjugam-se na formulação, decisão e implementação da política externa, com diferentes matrizes a caracterizarem diferentes atores. Além do mais, os objetivos de política externa, fundamentalmente assentes em interesses nacionais, são modelados de acordo com estes fatores e com a interação destas componentes com os arranjos do sistema internacional, exigindo ajustes variados e não permitindo uma projeção dos interesses e objetivos dos Estados sem limites. São estes múltiplos modelos, atores e dinâmicas que procuramos identificar, descrever e explicar nas páginas seguintes.

Modelos teóricos

Os assuntos de política externa são muitas vezes abordados de forma ligeira e informal, sem grandes considerações teóricas. Contudo, análises mais profundas dos eventos revelam um grau de complexidade que exige uma maior compreensão teórica. De facto, os estudos realizados pelos investigadores de política externa «evidenciam características regulares e previsíveis que refletem pressupostos nem sempre reconhecidos sobre o carácter dos desafios, as categorias nas quais os problemas devem ser considerados, os tipos de provas relevantes e os determinantes das ocorrências» (Allison e Zelikow, 1999: 4). Consequentemente, estes pressupostos estão na

base dos diferentes modelos teóricos que auxiliam os investigadores a melhor compreender os eventos políticos internacionais, nomeadamente identificando os fatores determinantes mais relevantes das ocorrências, bem como as circunstâncias em que determinados fatores conduziram a um determinado desfecho em vez de outro.

Esta secção identifica os principais modelos teóricos relativos aos processos de formulação e decisão em política externa. Note-se que apesar de apresentados em secções distintas, estes modelos não são necessariamente excludentes, havendo consenso na bibliografia relativamente à interação destas diferentes abordagens numa explicação compreensiva dos processos. O quadro que se segue sintetiza as principais linhas caracterizadoras destes modelos para uma mais fácil leitura das secções seguintes.

	Ator Racional	Organizações Burocráticas	Pequenos Grupos	Líderes
Atores envolvidos na decisão de política externa	Estado age como decisor racional único	Organizações burocráticas formais do Estado	Pequeno número de indivíduos (variável) junto da liderança	Líderes individuais
Dinâmicas do modelo de decisão	Identificar interesse nacional; Identificar opções; Análise custo/benefício das opções; Escolher política que melhor serve o interesse nacional	Organizações agem com base em processos estandardizados; Interesses determinados pela organização a que se pertence; Negociações para determinar política	Interação dinâmica entre os diversos membros do grupo; <i>Group think</i> ; <i>Social sharing</i> ; Internalização; Compromisso negocial	Decisão resultante da escolha individual; Apreciação subjetiva da situação; Processos cognitivos
Origens e fontes teóricas	Teoria da utilidade esperada	Teoria organizacional; Sociologia das burocracias; Política burocrática	Psicologia social; Sociologia dos pequenos grupos	Psicologia cognitiva; Dissonância cognitiva; Dinâmica psicológica

Quadro 1. Modelos de formulação e decisão em política externa

O Estado unitário e o processo de decisão racional

A abordagem tradicional parte do princípio de que os Estados são agentes unitários e monolíticos na formulação e execução das suas políticas externas. Tem ainda como pressuposto a existência de uma dicotomia entre a política externa e a política interna. Nesta perspetiva, a política interna é encarada como uma esfera distinta

e independente da política externa, sendo o principal problema de análise a necessidade governamental de manter a autonomia e a integridade do Estado face à possibilidade de agressões exteriores (os fatores externos são determinantes do comportamento dos Estados). A perspectiva tradicional assume, deste modo, que a política externa é formulada de forma homogênea e unitária, em conformidade com os elementos de poder e com base na definição do interesse nacional. Partindo desta perspectiva, os cálculos estratégicos sobre segurança nacional são os principais determinantes das escolhas dos decisores políticos; a política interna e o processo de formulação política são preocupações secundárias. De acordo com este mapa mental, os líderes que formulam a política externa, os tipos de governo que lideram, as características das suas sociedades, e as suas condições económicas e políticas internas não são relevantes.

Aqueles que estudam o processo de decisão e aconselham os decisores políticos sobre formas de melhorar as suas qualidades políticas, descrevem a racionalidade como uma sequência de atividades de decisão que envolvem os seguintes passos: 1) reconhecimento e definição do problema; 2) seleção de objetivos; 3) identificação de alternativas; 4) escolha a partir de um leque de várias opções; e 5) seleção racional da alternativa que melhor poderá levar ao objetivo pretendido. De acordo com a teoria da utilidade esperada de von Neumann, a racionalidade do ator (Estado) permite-lhe escolher entre as diferentes alternativas e calcular a melhor forma para atingir os seus objetivos. Aplicado à política externa, o modelo da racionalidade implica que o Estado aja intencionalmente, motivado por objetivos claramente definidos, demonstrando capacidade para ordenar as suas opções e preferências e maximizar a utilidade da sua escolha (Mintz e DeRouen Jr., 2010). A crise dos mísseis de Cuba de 1962¹ ilustra

¹ Os exemplos da crise dos mísseis de Cuba que servem para ilustrar os diferentes modelos teóricos seguem a proposta de Kegley e Wittkopf (1995).

o modo como as decisões dos EUA foram conformes a um processo racional. Uma vez descoberta a presença de mísseis soviéticos em Cuba, o Presidente John F. Kennedy pediu ao grupo de crise criado para proceder a um levantamento exaustivo relativo aos perigos e possíveis cursos de ação. Foram definidas seis opções: nada fazer; exercer pressão diplomática; fazer uma aproximação secreta ao líder cubano Fidel Castro; invadir Cuba; lançar um ataque aéreo cirúrgico contra os mísseis; e impor um bloqueio à ilha. Os objetivos tiveram de ser ordenados por ordem de preferência antes da escolha poder ser feita. Seria o objetivo de retirada dos mísseis soviéticos retaliação contra Castro ou pretensão de manutenção da balança de poder? Ou será que os mísseis significavam uma pequena ameaça aos interesses vitais dos EUA? Até que os mísseis fossem considerados como uma ameaça séria à segurança norte-americana, ‘nada fazer’ não podia ser eliminado como opção. Uma vez acordado que a remoção dos mísseis era o objetivo, a discussão dos conselheiros voltou-se para a avaliação das opções do ataque cirúrgico e do bloqueio. Esta última foi a escolhida devido às suas presumidas vantagens. Permitia aos EUA uma demonstração de firmeza, enquanto mantendo flexibilidade relativamente a novas opções de ambos os lados.

Apesar da aplicação aparente da racionalidade na resolução desta crise, o modelo de decisão racional é mais um padrão idealizado segundo o qual se avaliam preferências, do que propriamente uma descrição precisa do comportamento no mundo real. Theodore Sorensen, que participou nas deliberações da crise de Cuba, escreveu não só sobre os passos da administração Kennedy seguindo o processo de escolha racional, como também sobre a facilidade com que o processo de decisão real se afasta dele: «não se pode dar cada passo segundo uma ordem. Os factos poderão ser duvidosos ou estar em contradição; várias políticas, todas boas, podem entrar em conflito. Vários meios, todos maus, podem ser tudo o que está em aberto. Os julgamentos de valor podem ser diferentes. Os objetivos

definidos podem ser imprecisos. Pode haver muitas interpretações sobre o que está certo, o que é possível, e o que é no interesse nacional» (Kegley e Wittkopf, 1995: 49).

Apesar das virtudes oferecidas pela escolha racional, os impedimentos à sua realização são substanciais. Alguns são humanos; derivam de deficiências nos serviços de informação, capacidade, e aspirações e necessidades psicológicas daqueles que tomam decisões de política externa sob condições de incerteza. Outros são organizacionais, pois a maior parte das decisões são tomadas em grupo. Em resultado, a maior parte das decisões requerem assentimento do grupo quanto ao interesse nacional e ao curso de ação a seguir. Chegar a um acordo não é fácil, dada a discordância sobre objetivos ou preferências, e sobre os resultados prováveis de opções alternativas. Por exemplo, o reconhecimento do problema é muitas vezes adiado. Grandes quantidades de informação para trabalhar em tempo escasso ou informação insuficiente ou inadequada para definir problemas emergentes de forma cuidada, condicionam o processo de formulação política racional.

Uma vez que os decisores políticos trabalham constantemente com agendas sobrecarregadas e prazos curtos, a procura de opções políticas é raramente exaustiva. Como Kissinger afirmava, «há pouco tempo para os líderes refletirem. Estão presos numa batalha sem fim onde o urgente se sobrepõe constantemente ao importante. A vida pública de cada figura política é uma luta contínua para salvar um elemento de escolha da pressão das circunstâncias» (Secretário de Estado norte-americano, 1979, em Kegley e Wittkopf, 1995: 50). Na fase da escolha, em vez de selecionarem uma opção ou conjunto de opções com as melhores hipóteses de sucesso, os decisores geralmente decidem quando surge uma alternativa que parece melhor que as consideradas anteriormente. Em vez da otimização, dá-se apenas uma satisfação, através de uma escolha que satisfaça os requisitos mínimos, evitando opções mais arriscadas.

Ou seja, em certas circunstâncias, os governos tomam decisões como se estivessem a seguir a norma da racionalidade meios-fins e escolhem a alternativa que melhor lhes permite atingir os objetivos ou promover os valores dos decisores. A dicotomia entre os pressupostos da racionalidade e da irracionalidade no comportamento de indivíduos, grupos e governos constitui, assim, uma das dimensões mais persistentes e problemáticas. A «conceção sinóptica» da tomada de decisões que parte do princípio de que os políticos colocam perante si todas as alternativas possíveis avaliando, a partir da sua hierarquia de preferências, todas as consequências das mudanças sociais inerentes às diversas ações em consideração, não se adequa à realidade. Pressupõe uma omnisciência e uma espécie de análise abrangente demasiado dispendiosa e que a pressão do tempo normalmente não permite. Cada solução tem de estar limitada a uma série de fatores, incluindo as capacidades individuais de resolução de problemas, a informação disponível, o custo da análise (em pessoal, recursos e tempo) e a impossibilidade prática de separar os factos dos valores.

Herbert Simon (1955: 13) foi um dos principais críticos do modelo clássico da tomada racional de decisões, postulando um mundo de «racionalidade limitada». Substituiu o conceito de maximização ou otimização do comportamento pelo de comportamento satisfatório. Este pressupõe que os políticos não elaboram uma matriz com todas as alternativas disponíveis, os prós e contras de cada uma delas e as avaliações de probabilidade das consequências esperadas. Em vez disso, as unidades de decisão examinam, de forma sequencial, as alternativas disponíveis até chegarem a uma que corresponda aos seus níveis mínimos de aceitabilidade. Por outras palavras, os indivíduos vão rejeitando as soluções que os não satisfazem até encontrarem uma solução suficiente e consensualmente satisfatória que lhes permita agir. Apesar de os decisores conseguirem absorver rapidamente grandes quantidades de informação sob grande pressão, e assumir

riscos calculados com base num planeamento ponderado, muitas vezes o grau de racionalidade tem pouca relação com o mundo onde os oficiais conduzem as suas deliberações. Apesar da formulação racional da política externa ser mais um ideal do que uma descrição da realidade, parece útil aceitar a racionalidade como imagem do modo como o processo de decisão se deve processar e como uma descrição dos elementos chave de como pode funcionar.

O modelo do ator racional assume que os estados unitários são os intervenientes-chave e que agem de forma racional, calculando os custos e os benefícios inerentes às várias escolhas políticas, na procura da escolha que maximize a sua utilidade. Este modelo encontra laços estreitos com o realismo clássico e o neorealismo ou realismo estrutural. Apesar disso, institucionalistas liberais como Keohane, juntamente com teorizadores da paz democrática como Doyle, são vistos como comungando do essencial do modelo do ator racional. De qualquer modo, o campo liberal e pluralista tende a juntar ao modelo, quadros de referência centrados na máquina e políticas governativas: os processos organizacionais – segundo modelo de Allison, que consiste em identificar as organizações governamentais relevantes envolvidas numa crise, determinando depois os interesses e os procedimentos operacionais estandardizados que influenciam o comportamento das organizações; e os processos burocráticos – que analisamos em seguida e que se prendem com as políticas internas, não tendo a ver tanto com escolhas ou com resultados, mas mais com os jogos negociais e de influência no seio da estrutura hierárquica governativa. Ou seja, enquanto o ator racional procura maximizar os objetivos estratégicos nacionais; as organizações comportam-se de acordo com os procedimentos operacionais estandardizados; e as burocracias envolvem-se em compromissos, negociações, coligações e competição.

As organizações burocráticas e os pequenos grupos no processo de decisão da política externa

No mundo de hoje, as relações extensivas em termos políticos, militares e económicos exigem dependência de grandes organizações especializadas que possam melhor recolher e tratar informação. Os líderes apoiam-se nelas perante escolhas críticas ao nível da política externa, sendo que se poderá afirmar que a maior parte das decisões de política externa são tomadas num contexto organizacional.

Sem desvalorizar a noção de liderança, Max Weber escreveu que, «num estado moderno, o dirigente é necessária e inevitavelmente a burocracia, pois o poder não é exercido, nem por discursos parlamentares, nem por enunciados monárquicos, mas sim através da rotina administrativa» (Max Weber *in* Dougherty: 707). Embora sejam os dirigentes quem decide o que fazer, é a burocracia que decide como se deve proceder. Decidir como fazer pode, por sua vez, moldar o que fazer. Por isso, as burocracias são de importância vital no estudo da tomada de decisões. Aliás, segundo Vertzberger (2002) o que distingue as organizações burocráticas é exatamente a sua dependência em procedimentos que auxiliam na coordenação e na execução de tarefas específicas.

Os decisores dependem de conselheiros, chefes de departamentos e de agências governamentais e do seu pessoal burocrático para obterem informações fundamentais relativamente às decisões da política externa, o que não invalida que em muitos casos haja discordância na interpretação das informações e acontecimentos. As restrições orçamentais podem ser um fator determinante ao nível da recolha e qualidade da informação, levando mesmo a competição interna no seio das burocracias por mais recursos. Além do mais, as burocracias podem moldar as perspetivas dos dirigentes políticos e da opinião pública sobre assuntos de política externa, podendo mesmo influenciar o curso dos acontecimentos. A «unidade de de-

cisão legítima» – unidade capaz de atribuir os recursos necessários e de produzir uma decisão investida de autoridade, pode assumir diferentes formatos: um dirigente dominante (como Castro), um único grupo onde os elementos se confrontam diretamente (*Politburo* ou Conselho de Segurança Nacional) ou múltiplos atores autônomos (sistemas parlamentares).

As burocracias visam melhorar a eficiência e a racionalidade ao conferirem a responsabilidade de diferentes tarefas a diferentes pessoas, definindo regras e procedimentos operacionais que especificam o modo como as tarefas devem ser executadas, e a divisão de autoridade entre diferentes organizações para evitar a duplicação de esforços. Ainda permitem o planejamento avançado com o objetivo de determinar necessidades a longo prazo e os meios de as alcançar. Deste modo, a presença destas organizações poderá resultar numa multiplicidade de opções, melhorando as hipóteses de um maior número de alternativas ser considerado, bem como de adoção de procedimentos de resposta estandardizados. Por exemplo, quando a administração Kennedy optou pela imposição da quarentena naval a Cuba durante a crise dos mísseis para prevenir novos carregamentos de mísseis, a marinha norte-americana pôde pôr em prática a decisão presidencial de acordo com procedimentos anteriormente definidos. Contudo, estas rotinas limitam a opção de escolhas políticas viáveis a partir das quais os decisores políticos poderão selecionar as suas opções. Mais do que expandir o número de alternativas em termos de políticas de forma consistente com a lógica da decisão racional, aquilo que as organizações estão preparadas para fazer molda o que é e o que não é considerado possível. Na crise de Cuba, o ataque aéreo cirúrgico com vista a destruir os mísseis soviéticos então em construção foi vista como alternativa possível ao bloqueio, mas quando a força aérea admitiu que não poderia garantir 100% de sucesso na operação, essa alternativa foi posta de lado. Assim, as capacidades organizacionais moldaram claramente as opções da

administração Kennedy para alcançar o seu objetivo de retirar os mísseis soviéticos de solo cubano.

Para além da influência que as organizações burocráticas exercem nas escolhas dos líderes políticos, podem afetar o ambiente de decisão, assumindo muitas vezes posições destinadas a aumentar a sua influência face a outras agências. Para proteger os seus interesses, as organizações burocráticas procuram reduzir a interferência dos líderes políticos a quem reportam, bem como a de outras agências governamentais, e chegam mesmo a não partilhar informação relativa a atividades internas. Adicionalmente, cada burocracia desenvolve uma forma dominante de olhar a realidade resultante da própria solidariedade e coesão que geralmente se gera no interior de pequenos grupos. Este tipo de perfilamento institucional acaba por reduzir a criatividade e o pensamento independente, encoraja o ancoramento em procedimentos operacionais padronizados e dá preferência a procedimentos já utilizados em vez de novas opções face a novos desafios.

Novamente recorrendo à crise dos mísseis de Cuba de 1962, enquanto o Presidente Kennedy procurou dirigir a ação e negociação, a sua burocracia em geral, e a marinha em particular, estavam de facto a controlar os acontecimentos. A marinha escolheu obedecer às ordens que quis e ignorar as outras. Assim, após discussão com a marinha, Kennedy ordenou que a linha do bloqueio se aproximasse de Cuba de tal modo que os soviéticos tivessem mais tempo para se retirarem. Tendo perdido na discussão com o presidente, a marinha simplesmente ignorou a sua ordem. Sem o conhecimento do presidente, a marinha estava envolvida na pressão aos submarinos soviéticos para que viessem à superfície, muito antes de Kennedy autorizar qualquer contacto com os navios soviéticos. E apesar da ordem presidencial para terminar com ações e informações provocadoras, um avião norte-americano entrou no espaço aéreo soviético no auge da crise. Quando Kennedy se apercebeu que não estava no

controlo da situação, pediu ao secretário da defesa para averiguar o que se estava a passar. McNamara fez a sua primeira visita ao posto de comando da marinha no Pentágono. Num debate acalorado, o chefe das operações navais sugeriu a McNamara que regressasse ao seu posto de trabalho e deixasse a marinha gerir o bloqueio.

As organizações burocráticas não são as únicas estruturas a participar e auxiliar os líderes nos processos de decisão e implementação da sua política externa. Há muito que se reconheceu o papel dos pequenos grupos na formulação da política externa. Embora os grupos possam variar em tamanho, composição, importância e funções, eles dispõem de algumas características comuns (Vertzberger, 2002): partilham uma série de valores, atitudes e crenças elementares; a maioria dos membros partilha de uma ligação efetiva; e dividem os papéis formais e informais entre si. Estes atributos geram dinâmicas muito particulares que podem ter efeitos significativos no conteúdo e na qualidade das decisões em que participam (Holsti, 2006).

Os pequenos grupos são úteis para lidar com as complexidades da política internacional, contribuindo com uma pletera de perspetivas e com a possibilidade de um debate mais enriquecedor. Igualmente, a relação efetiva típica dos pequenos grupos oferece várias formas de apoio aos decisores, nomeadamente ao nível emocional. Todavia, há também a tendência para limitarem os processos de decisão através de dinâmicas propícias à conformidade. Uma das dinâmicas mais significativas é a do *groupthink*. Segundo Irving Janis (1971) este fenómeno refere-se à forma de pensar que ocorre quando a procura de concordância entre os indivíduos se torna tão dominante no seio de um grupo que tende a impor-se sobre as apreciações realistas de outras alternativas de ação. O *groupthink* é reforçado pelo desejo dos indivíduos em serem aceites no grupo, assim as perspetivas e interpretações que possam contrariar as perceções comuns do grupo acabam por ser relegadas para segundo plano ou abandonadas por completo. Em geral, o *groupthink* apresenta como características

(Vertzberger, 2002): prosseguir uma avaliação racional de modo a ignorar informações contraditórias; alguns membros do grupo auto-nomeiam-se para proteger o grupo de informação dissonante; o grupo acredita profundamente na sua retidão, censurando quaisquer dúvidas relativamente a esta; excesso de otimismo que predispõe ações com elevados riscos; os adversários são concebidos de forma estereotipada e considerados altamente perigosos ou ignaros; os membros desviantes são pressionados diretamente permitindo consenso no grupo sobre a existência de uma percepção comum.

Contudo, por vezes podem ocorrer divergências no seio dos grupos, exigindo alternativas para resolver o impasse. Em primeira instância, os principais decisores no grupo podem impor a sua preferência, caso tenham poder para tal. Outra forma de resolução acontece quando existe uma maioria de elementos a favor de uma determinada interpretação, existindo uma tendência para os elementos minoritários aceitarem a decisão e em muitos caso internalizá-la. A internalização da decisão maioritária depende em grande parte dos atributos do grupo, designadamente a distribuição de poder, o papel que cada elemento desempenha no grupo, o estatuto de cada elemento e as ligações afetivas entre os indivíduos (Vertzberger, 2002). Por último, quando não existem elementos com poder suficiente para impor uma decisão e não existe uma maioria clara, as resoluções das incongruências derivam de um compromisso que se atinge através das premissas comuns existentes entre os diferentes elementos do grupo.

Não surpreendentemente, os vários participantes das deliberações que levam a escolhas políticas, muitas vezes definem temas e favorecem alternativas políticas que refletem a sua afiliação organizacional ou grupo. Cada grupo e organização tende a partilhar um sistema de crenças e representações sobre os objetivos políticos e a forma de os conseguir atingir. Assim, os diplomatas profissionais tipicamente favorecem soluções diplomáticas para os problemas,

enquanto os agentes militares favorecem a opção militar. Mais do que se tratar de uma escolha maximizante de valor, então, o processo de formulação política é em si mesmo intensamente político. Assim, face a uma decisão, mais do que pressupondo a existência de um ator unitário, é necessário identificar jogos e jogadores, e apresentar coligações, exigências e compromissos. Desta perspectiva, a decisão de impor um bloqueio a Cuba foi tanto produto de quem favoreceu a escolha como de qualquer lógica inerente que a possa ter recomendado. Quando Robert Kennedy (irmão do presidente e procurador geral), Theodore Sorensen (conselheiro presidencial) e o secretário da defesa Robert McNamara se uniram em defesa do bloqueio, formou-se uma coligação dos principais conselheiros do presidente e com os quais ele mais se compatibilizava.

Todavia, Alexander George defende que as decisões acertadas não têm de seguir obrigatoriamente processos racionais e consensuais (Renshon e Renshon, 2008). Embora não negando a importância dos grupos nos processos de decisão de política externa, George salienta que nem todas as decisões são tomadas em grupo e em muitos casos as decisões executivas não dependem dos consensos nos grupos. Este argumento reforça o papel determinante que a psicologia dos líderes tem nas dinâmicas de grupo e nos processos de decisão. Enquanto alguns líderes dependem dos grupos para informar e sustentar as suas decisões, outros conseguem determinar de forma autónoma as políticas a seguir. Desta forma, a necessidade de analisar o papel dos líderes no processo de decisão é indispensável.

O papel dos líderes no processo de decisão da política externa

Os líderes, e o tipo de liderança que exercem, moldam o modo como é formulada a política externa e o conseqüente comportamento

dos Estados na política internacional. Este modelo equaciona a ação nacional com as preferências e iniciativas dos mais altos oficiais dos governos nacionais, uma imagem clara quando rotineiramente ligamos os nomes de líderes a políticas (por exemplo, Doutrina Monroe ou Doutrina Brejnev), e quando atribuímos a maior parte dos sucessos e falhanços na política externa aos líderes no poder na altura da ocorrência. Há, no entanto, amplas divergências entre aquilo que os líderes muitas vezes fazem e aquilo que é esperado deles.

Podemos explicar esta divergência, em parte, ao distinguirmos entre racionalidade procedimental e racionalidade instrumental. A racionalidade procedimental sustenta a visão da política mundial no mesmo tipo de cálculos frios, baseados num balanceamento cuidadoso de todos os cursos de ação alternativos possíveis. A racionalidade instrumental, por outro lado, constitui uma visão mais limitada de racionalidade. Diz simplesmente que os indivíduos têm preferências, e quando são confrontados com duas ou mais alternativas, escolherão a que lhes parece conter o desenrolar preferido. Em oposição à definição de racionalidade procedimental, a definição instrumentalista não oferece avaliações normativas das preferências de um ator, por muito repreensíveis ou mal-fundadas que sejam, baseando então a sua explicação na questão dos objetivos. As implicações destas diferenças aparentemente semânticas são importantes. Demonstram que a racionalidade tem limites, o que nem sempre é assumido quando o modelo de ator racional descrito acima é aplicado a situações reais. Também sugerem que os indivíduos podem atuar racionalmente (no sentido instrumentalista) ao mesmo tempo que o processo de decisão e o seu produto surgem de forma irracional.

Apesar da popularidade deste modelo, não devemos conferir demasiada importância aos líderes individuais. A sua influência é capaz de ser muito mais subtil do que as impressões populares nos têm feito crer. A maioria dos líderes age sob uma variedade de cons-

trangimentos políticos, psicológicos e circunstanciais que limitam aquilo que podem alcançar e que reduzem o seu controlo dos eventos. Nas palavras de Lincoln, «eu não controlei os acontecimentos, os acontecimentos é que me controlaram a mim» (1864). A questão passa pelo facto de os líderes não controlarem completamente uma situação, e a sua influência ser severamente circunscrita. Assim, a personalidade e as preferências políticas pessoais não determinam de forma direta a política externa. A questão relevante, então, não é se as características pessoais do líder fazem a diferença, mas sob que condições as suas características são determinantes. Em geral, o impacto das características pessoais de um líder na política externa aumenta quando a sua autoridade e legitimidade são amplamente aceites pela população ou, em regimes autoritários ou totalitários, quando os líderes são protegidos de amplas críticas públicas. Além do mais, alguns tipos de circunstâncias favorecem o potencial impacto dos indivíduos. Entre elas encontram-se novas situações que libertam os líderes das abordagens convencionais; situações complexas que envolvem um grande número de fatores diferentes; e situações isentas de sanções sociais que permitem liberdade de escolha porque as normas que definem o leque de opções permissíveis não são claras.

A autoimagem do líder – a crença de uma pessoa na sua capacidade para controlar os acontecimentos de forma política (conhecida como «eficácia política») – também influenciará o grau em que os valores pessoais e as necessidades psicológicas governam o processo de decisão. Por outro lado, quando o sentido de autoimportância ou eficácia está ausente, isto minará a capacidade do líder para lidar com e iniciar mudanças nas políticas. Contudo, esta ligação não é direta. O desejo das populações por uma liderança forte também a afeta. Quando a opinião pública produz uma preferência forte por um líder poderoso, e quando o chefe de Estado tem uma necessidade excepcional de admiração, por exemplo, a política externa irá mais

certamente refletir as necessidades próprias do líder. Por exemplo, a personalidade de Guilherme II foi ao encontro do desejo do povo alemão de um líder simbólico poderoso, e as preferências públicas alemãs influenciaram a política externa da Alemanha durante o seu reinado, que acabou com a Primeira Guerra Mundial.

A quantidade de informação disponível sobre situações particulares é também importante. Sem informação pertinente, as políticas poderão ser baseadas nos gostos e preferências dos líderes. Por outro lado, quanto mais informação um indivíduo tiver sobre os acontecimentos internacionais, menos provável será que o seu comportamento se baseie em influências pouco lógicas. De forma similar, o *timing* da chegada de um líder ao poder é importante. Quando um indivíduo assume pela primeira vez uma posição de liderança, os requisitos formais de tal posição são menos propensos a circunscrever aquilo que pode ou não fazer. Isto é especialmente verdade no período inicial do mandato, durante o qual estão livres de críticas e pressões excessivas. Além do mais, quando um líder assume governo após um acontecimento dramático (como o assassinio do seu antecessor), pode definir políticas quase sem impedimento pois nestes períodos o eleitorado geralmente abstém-se de críticas.

Uma crise nacional é uma circunstância especialmente propensa a aumentar o controlo do líder sobre a formulação da política externa. O processo de decisão durante uma crise é tipicamente centralizado e gerido exclusivamente no topo da liderança. Falta muitas vezes informação crucial e os líderes veem-se como responsáveis pelos desenvolvimentos. De forma não surpreendente, então, os nomes de grandes líderes da história, como Napoleão Bonaparte, Winston Churchill, e Franklin D. Roosevelt, emergem facilmente em períodos de grande turbulência. Os líderes são heróis capazes de determinar os acontecimentos. O momento pode fazer a pessoa, mais do que a pessoa fazer o momento, no sentido em que a crise pode libertar o líder dos constrangimentos que normalmente iriam inibir a sua

capacidade de controlar acontecimentos ou engendrar mudanças na política externa. Na história abundam exemplos de líderes políticos que surgem em diferentes momentos e lugares para tomarem papéis decisivos que mudam o rumo da história mundial (por exemplo, Gorbachov na União Soviética).

No entanto, o impacto pessoal do líder varia com o contexto, e muitas vezes o contexto é mais influente que o líder. A questão prende-se em saber se são os tempos que conduzem à emergência de grandes líderes, ou ao invés, se grandes pessoas seriam líderes determinantes independentemente de quando e onde vivessem. Este modelo parece simplista na sua explicação da forma como os Estados reagem, uma vez que a maior parte dos líderes mundiais seguem as regras do jogo da política internacional, que sugerem que a forma como os Estados lidam com os ambientes externos é muitas vezes menos influenciada pelas pessoas na liderança do que por outros fatores. Deste modo, este modelo parece claramente complementar as abordagens anteriores, somando-lhes o ingrediente fundamental relativo ao papel da liderança na política externa.

Determinantes e condicionantes do processo de decisão de política externa

Como referido, a política externa envolve uma plethora de realidades complexas que dificultam a tomada de decisões. Nesta secção analisamos alguns dos principais determinantes e condicionantes do processo de decisão de forma a compreender as dinâmicas mais subtis que estão envolvidas na formulação de política externa dos diversos Estados. Porém, antes é necessário identificar os diversos tipos de decisões envolvidos em política externa (Mintz e DeRouen Jr., 2010):

Decisões singulares – decisão isolada, sem estar contextualizada num processo mais amplo. Embora sejam raras em política

internacional, algumas decisões são estudadas pelos investigadores e analistas políticos como atos isolados, como são o caso da decisão americana para não ratificar o Protocolo de Quioto ou a decisão americana para não auxiliar as tropas francesas em Dien Bien Phu em 1954;

Decisões estratégicas interativas – interação entre pelo menos dois atores cujas decisões afetam e são afetadas reciprocamente. Neste caso, a decisão de um ator vai afetar a decisão do outro ator ou vice-versa. O modelo clássico do Dilema do Prisioneiro atesta este tipo de situações;

Decisões sequenciais – envolvem uma sequência de decisões inter-relacionadas, como por exemplo no caso americano de decidir invadir ou não o Iraque, ocupar ou não o país, aumentar ou diminuir a presença de forças militares, retirar ou comprometer mais ativos, término da operação;

Decisões sequenciais interativas – sequência de decisões condicionadas pela interação de pelo menos dois atores. Exemplos tradicionais deste tipo de decisões são as corridas armamentistas, nas quais os diferentes Estados respondem de forma recíproca às decisões dos seus adversários para aumentar a sua capacidade bélica.

Podem-se ainda destacar várias formas de decisão (Mintz e DeRouen Jr., 2010):

Decisões unilaterais – tomadas pela iniciativa exclusiva de uma parte, sem considerar a vontade dos outros atores. A decisão da Líbia para abandonar o seu programa nuclear em 2003 ou a decisão dos EUA para não ratificar o Tratado de Quioto são exemplos ilustrativos;

Decisões negociadas – resultam da interação de pelo menos dois atores que chegam a um acordo sobre a forma de agir.

Um exemplo elucidativo foi a decisão da Coreia do Norte de abandonar o seu programa nuclear em troca de ajuda externa depois de um longo processo negocial multilateral;

Decisões forçadas – são determinadas pela pressão ou ameaça de coação de um ou mais atores externos. Um exemplo característico foi a pressão política e económica exercida sobretudo pelos EUA e a Rússia para forçar a retirada das forças Britânicas, Francesas e Israelitas que ocuparam o Canal do Suez em 1956;

Decisões estruturadas – resultantes da repetição e rotinas formalmente estabelecidas. Estas decisões são típicas das organizações burocráticas e envolvem um elevado grau de certeza. A elaboração dos orçamentos de defesa dos diferentes Estados resulta, regra geral, de processos padronizados desenvolvidos pelas respetivas organizações e envolvem pouca inovação e incerteza;

Decisões semiestruturadas – envolvem um maior grau de risco, pois um ou mais fatores não estão previstos nos processos estabelecidos;

Decisões não-estruturadas – nestes casos, alguns fatores estruturais como os objetivos e opções podem não estar suficientemente especificadas, impossibilitando a aplicação de soluções disponíveis ou de rotina. A decisão da intervenção militar americana no Afeganistão depois do 11 de setembro enquadra-se neste perfil, pois a complexidade da situação não tinha sido convenientemente antecipada pelas organizações responsáveis e não havia planos preparados para responder de forma imediata à ameaça (Woodward, 2005).

Contudo, o processo de decisão de política externa não é um procedimento simples e linear. Pelo contrário, a complexidade é a característica dominante do processo de decisão (Renshon e

Renshon, 2008). Para além da informação subjacente à decisão ser sempre imparcial e deficiente, a ambiguidade e incerteza são próprias do ambiente de decisão. Existem inúmeras variáveis no ambiente de decisão que agravam os obstáculos que os decisores enfrentam e dificultam a aplicação de estratégias decisórias otimizadas e das quais se destacam os constrangimentos temporais, contextos dinâmicos e interativos, riscos envolvidos e stress sobre os decisores (Mintz e De Rouen, Jr., 2010; Renshon e Renshon, 2008). A complicar esta situação está o ambiente político internacional que é igualmente complexo devido a um conjunto de características particulares que o tornam opaco e incerto e dos quais se destacam (Vertzberger, 2002):

Multiplicidade de atores – existem inúmeros atores ativos no ambiente político internacional – por exemplo, Estados, organizações internacionais, atores não-estatais – que produzem uma quantidade considerável de estímulos que são difíceis de ser captados e decodificados eficientemente pelos diversos sistemas de processamento de informação;

Assimetrias na acessibilidade tecnológica – embora as tecnologias de informação e comunicação tenham assistido a uma autêntica revolução nos últimos anos, nem todas as organizações de informação têm a mesma capacidade para analisar e interpretar a quantidade de informação recebida;

Deceção – muitos atores utilizam a deceção como uma tática para iludir ou manipular outros atores, dificultando a distinção entre estímulos e mensagens autênticas ou simuladas;

Secretismo – muitos atores guardam muita informação em segredo impedindo o acesso de outros atores à informação necessária para proceder a uma avaliação correta da situação;

Inexistência de informação – há informação desejada e necessária que simplesmente não existe;

Ambiguidade de conteúdo – a informação tende a ser suscetível de múltiplas interpretações, muitas contraditórias. A ambiguidade da informação pode resultar do seu próprio conteúdo ser pouco explícito ou o ator assumir que a decepção é uma regra do jogo político, criando a tendência para procurar significados alternativos na informação;

Inconsistência de conteúdo – por vezes um ator pode apresentar mensagens diferentes e até contrárias conforme os públicos a que se dirige – i.e. público doméstico, elite doméstica, público opositor, elite opositora, elites noutros países, opinião pública mundial. Esta situação cria dificuldades em discernir qual a mensagem que representa as verdadeiras intenções do ator emissor;

Ambiguidade da fonte – por vezes é difícil identificar a fonte de informação o que complica a relevância e importância da informação;

Associação de vários assuntos – numa época onde a interdependência dos assuntos é cada vez maior, assiste-se a uma organização horizontal dos diferentes temas. Esta interdependência leva a que seja difícil distinguir quando é que as causas e consequências de um tema são afetadas ou influenciam outro;

Cinética – o ambiente político está em constante fluxo, obrigando a uma interpretação permanente das variáveis que se mantêm ou se alteram. Desta forma, a informação recebida tem de ser constantemente reinterpretada e avaliada;

Modularidade – a informação pertinente às decisões de política externa tem de ser interpretada em conjunto. Todavia, não existe uma fórmula que determine qual a ordem e lógica subjacente à diferente informação recolhida para proceder à avaliação mais correta. As diferentes organizações impõem sequências distintas nos dados avaliados resultando em inter-

pretações e definições diferentes, se não mesmo contraditórias, das situações.

Porém, enquanto se reconhece que o ambiente no qual os decisores atuam é altamente complexo, outros fatores contribuem de forma igualmente significativa para a complexidade do processo de decisão. Em seguida examinamos de forma heurística os fatores mais determinantes no condicionamento das decisões de política externa. Sendo certo que não esgotamos os diversos fatores que determinam e condicionam o processo de decisão de política externa de um Estado, identificamos os que prevalecem na bibliografia temática,² com enfoque nos grupos de interesse, comunidades epistémicas e opinião pública, e nos fatores psicológicos, especialmente nos processos cognitivos e de representação.

Grupos de interesse, comunidades epistémicas e opinião pública

Os grupos de interesse, comunidades epistémicas e de peritos e a opinião pública são referidos na bibliografia como fatores de análise fundamentais no estudo da política externa. Como referido na secção relativa aos modelos teóricos, estes fatores podem ter um peso determinante nos processos de formulação e implementação de decisões, moldando, formatando e condicionando opções. De forma variada, estes influenciam, direta ou indiretamente, o processo de decisão de política externa.

² Variáveis como localização geoestratégica, poder económico e militar, recursos naturais são referenciadas comumente como determinantes na formulação e decisão em política externa. Além do mais, a bibliografia identifica fatores como as alianças, as corridas ao armamento, o nuclear ou o tipo de regime político como aspetos a ter em conta nas análises. Ver Doyle (1983), Foot (2006), Freedman (2004), Gray (2007), Ikenberry (2008), Levy (1981), Mintz e DeRouen Jr. (2010), Nye Jr. (2002), Saunders (2009), Wallace (1979).

Os grupos de interesse organizados representam variados interesses distintos. Um grupo particularmente influente representa os interesses económicos nacionais, onde organizações de trabalhadores e empresas dispõem de recursos importantes para influenciar os decisores políticos. Seja para proteger os seus postos de trabalho ou para consolidar e aumentar os seus negócios, estes grupos de interesse aplicam uma elevada pressão nos políticos e que se traduz na mobilização eleitoral e financeira dos seus constituintes (Jacobs e Page, 2005). Outros grupos organizados representam interesses mais específicos em termos de política externa. Os lobbies políticos associados a causas de outros Estados também condicionam os decisores políticos através dos inúmeros recursos de que dispõem. Um estudo recente testemunha o peso que o lobby israelita tem na formulação da política externa norte-americana (Mearsheimer e Walt, 2008). Composto por uma coligação informal de indivíduos e grupos, o lobby israelita tem mobilizado um nível assinalável de apoio material e diplomático para persuadir os decisores americanos a manterem uma política de apoio a Israel. Os autores argumentam que o poder do *lobby* assume proporções tão significativas que as políticas por si avançadas por vezes acabam por ser prejudiciais e contraproducentes para o próprio interesse nacional dos EUA (Mearsheimer e Walt, 2008).

Por sua vez, as comunidades epistémicas são compostas por uma «rede de profissionais com experiência e competência reconhecidas numa determinada área e uma autoridade reconhecida sobre um conhecimento de interesse político dentro dessa mesma temática» (Haas, 1992: 3). Embora as comunidades epistémicas compreendam geralmente grupos compostos por cientistas e académicos, também se referem a grupos constituídos por outros indivíduos que partilhem um conjunto de características comuns (Haas, 1992: 3), nomeadamente um conjunto de crenças normativas e princípios que fornecem uma base valorativa para a atividade social dos seus membros; a partilha de crenças sobre a causalidade central de um determinado problema

e que estabelece a ligação entre as alternativas de ação política e os resultados desejados; noções partilhadas de validade, i.e. critérios intersubjetivos internamente definidos para avaliar e validar o conhecimento na sua área de especialização; e um projeto político comum que acreditam possa melhorar a situação em causa.

As comunidades epistémicas e os peritos influenciam a decisão política ao fornecer os decisores com reflexões e recomendações sobre as políticas a prosseguir, nomeadamente identificando causas, dinâmicas, objetivos e alternativas políticas inerentes aos eventos políticos internacionais. O *Project for a New American Century* (PNAC) reflete estes preceitos. Fundado em 1997 por um pequeno conjunto de indivíduos de orientação conservadora, o PNAC foi moldando o debate de política externa no seio do Partido Republicano nos EUA. Inicialmente irradiado do palco principal do debate político, o PNAC conseguiu através da utilização de diversos recursos à sua disposição, principalmente a autoridade intelectual reconhecida dos seus membros em questões de política internacional, afirmar-se como um grupo de pressão altamente eficiente na influência do poder político. É hoje reconhecido que a afirmação contemporânea do poder militar americano e a sua orientação intervencionista e transformadora fruem de muitos dos princípios e orientações apontadas pelo PNAC (Chollet e Goldgeier, 2008).

Vários estudos demonstram que a opinião pública tem um impacto significativo no processo de decisão política. Os períodos de crise internacional são particularmente suscetíveis ao poder do sentimento popular. No seu estudo sobre a influência da opinião pública americana, Brulé e Mintz demonstram que os líderes moderam o uso da força quando há uma oposição popular generalizada, mas quando há uma maioria favorável os líderes geralmente optam por políticas mais agressivas (Mintz e DeRouen Jr., 2010). Contudo, a opinião pública é suscetível a alterações significativas. Se é certo que pode haver um inequívoco apoio público a uma qualquer po-

lítica em determinado momento, tal não significa que essa mesma opinião não se altere de forma substancial em pouco tempo. Todavia, estudos aprofundados, abrangendo ciclos temporais relativamente longos, evidenciam uma maior estabilidade na opinião pública do que usualmente se pressupõe (Holsti, 2006; Jacobs e Page, 2005). De qualquer maneira, a sua influência não pode ser afastada, particularmente quando se considera a forma como os decisores percebem a vontade popular.

Estreitamente associado à opinião pública estão os meios de comunicação social. Em muitas situações os decisores aferem o apoio público através da cobertura que os meios de comunicação atribuem a determinado assunto (Breuning, 2007). Logicamente, o poder dos órgãos de comunicação é importante não só pela sua capacidade para direcionar a atenção do público, mas também dos decisores políticos. De facto, muitos estudos debruçam-se sobre o denominado «efeito CNN», procurando analisar a forma como os meios de comunicação têm influenciado as decisões políticas. Embora se mantenha um debate vivo sobre os modelos e metodologias mais apropriadas para averiguar o fenómeno, a importância efetiva dos meios de comunicação é hoje consensualmente aceite (Gilboa, 2005). O próprio Richard Nixon (1980: 116) confirma o poder dos media ao atribuir-lhes um papel determinante no desfecho da Guerra do Vietname: «A cobertura desonesta e dúbia da Guerra do Vietname não constituiu um dos mais belos momentos da comunicação social americana. Distorceu poderosamente a percepção pública, e isso refletiu-se no Congresso».

O enquadramento legal doméstico também pode condicionar as decisões de política externa. A legislação nacional pode, em muitos casos, condicionar as opções disponíveis aos líderes. A Administração Clinton, por exemplo, viu-se limitada na sua perseguição a Bin Laden pela proibição consagrada na Ordem Executiva 12333 de dezembro de 1981 e que impede as agências governamentais americanas

de participar em assassinatos políticos (Woodward, 2005). Noutros Estados esta diversidade de condicionantes não é tão manifesta. No caso chinês, o Partido Comunista Chinês retém ainda um elevado controlo sobre o processo de política externa. Embora nos últimos anos se tenham verificado alterações significativas na participação de outros atores domésticos no processo de decisão política (Gilboy e Read, 2008), «o Partido mantém o seu direito de permanecer como o derradeiro ator político no país» (Lanteigne, 2009: 24). A abertura chinesa nas últimas décadas acabou por aumentar a capacidade reivindicativa de vários atores domésticos que tradicionalmente não tinham qualquer dinâmica política como são os casos da classe empresarial, das ONG, grupos de interesse organizados e *think tanks* (Lanteigne, 2009: 24).

A discrepância entre o número de fatores domésticos que determinam e condicionam a política externa dos diferentes Estados é muitas vezes consequência de diferenças culturais. As culturas nacionais – conjunto unificado de ideias que são compartilhadas pelos membros de uma sociedade e que estabelecem um conjunto partilhado de premissas, valores, expectativas e predisposições entre os membros da nação como um todo – influenciam o processo de decisão de diversas formas (Vertzberger, 2002). Mais especificamente, a cultura atua sobre a forma como os indivíduos contextualizam e compreendem as diferentes situações, destacando determinados tipos de informações sobre outras, e as formas de lidar com elas. Vários estudos têm evidenciado como os fatores culturais condicionam a política externa. Numa investigação recente, Yang, Geva e Chang demonstraram que os decisores americanos são mais propícios ao risco do que os decisores chineses. Os diferentes contextos culturais determinam que, perante a mesma escolha, os chineses têm expectativas de benefícios maiores do que os americanos (Mintz e DeRouen Jr., 2010). Desta forma, os vários estudos têm alegado que as diferenças culturais afetam tanto a escolha como o processo de decisão.

Todos estes fatores contribuem para a complexidade do ambiente de decisão. Porém, é a dimensão psicológica que permite aos decisores compreender e avaliar os fatores internacionais e domésticos, integrando-os no processo de decisão externa.

Fatores psicológicos

Os fatores psicológicos adquirem especial importância quando «as representações dos problemas são contestadas, quando os problemas não são rotineiros, quando há muito em jogo para os decisores e quando o ambiente oferece um grau suficientemente amplo de liberdade que permite um vasto leque de escolhas» (Stein, 2005). Porém, os fatores psicológicos são determinantes em todas as situações. De acordo com Renshon e Renshon (2008: 511), «[a] enorme complexidade do mundo real, associada à nossa incapacidade para apreender e compreender todos os seus elementos, requer métodos de redução da complexidade». São os processos cognitivos dos indivíduos que permitem reduzir a complexidade do mundo político (Jervis, 1976). Mais concretamente, os processos cognitivos produzem determinadas crenças e construções psicológicas que possibilitam aos decisores impor ordem e sentido ao seu ambiente político.

Deste modo, uma abordagem dos fatores psicológicos envolvidos na decisão de política externa procura conhecer «as estratégias cognitivas que os responsáveis políticos empregam para construir e manter as suas imagens simplificadas do ambiente» (Tetlock e McGuire Jr., 1999: 506). Contudo, existe uma soma infindável de fatores cognitivos que influenciam os processos de decisão de política externa. Neste caso, somente analisamos os mais conhecidos e explorados na bibliografia temática. De forma a sintetizar a variedade de conceitos e métodos existentes nesta área temática, empregamos a classificação utilizada por Jerel Rosati (2001) para distinguir a

forma como os fatores cognitivos afetam a política internacional, designadamente através do conteúdo, organização e estrutura das crenças dos decisores; dos padrões comuns de percepção e erros de percepção; da rigidez e flexibilidade cognitiva; e do impacto na elaboração política.

O conhecimento do conteúdo das crenças é essencial, pois o que os decisores acreditam é determinante para informar as suas decisões. Existe uma profusão de abordagens cognitivas que permitem aferir os conteúdos das crenças dos decisores, desde as mais genéricas às mais particularizadas. Uma das abordagens mais utilizadas para identificar as imagens gerais dos decisores é através da análise dos seus «códigos operacionais». Estes compreendem um conjunto coerente de convicções sobre a natureza da vida política internacional (Alexander, 1969). As crenças subjacentes aos códigos operacionais são decompostas na sua dimensão «filosófica» (crenças que definem a situação) e «instrumental» (crenças que determinam o comportamento). Para poder desvendar os códigos operacionais dos decisores, Alexander propõe um conjunto de dez perguntas que têm de ser respondidas sobre as crenças filosóficas e instrumentais. A sua análise permite aos investigadores identificar a tendência ideológica e orientação de política externa geral dos decisores.

Os mapas cognitivos também são utilizados para aferir o conteúdo das crenças dos decisores. A ênfase dos mapas cognitivos é na determinação da forma como as crenças do decisor motivam determinados comportamentos. De forma a revelar a complexidade do processo de decisão, os mapas cognitivos evidenciam a relação causal entre as convicções pessoais e as opções políticas, nomeadamente através da aplicação de modelos matemáticos representados por esquemas ilustrados (Axelrod, 1976).

Outra forma de identificar o conteúdo das crenças dos decisores é através da análise das imagens que têm sobre o ambiente internacional. As imagens consistem em simplificações do mundo político

e resultam da avaliação que os decisores fazem relativamente às capacidades, relação e cultura de outro Estado (Mintz e DeRouen Jr., 2010; Schafer, 1997). As imagens ajudam os decisores a enquadrar e perceber a informação complexa existente no ambiente político internacional, nomeadamente através da categorização dos diferentes eventos e atores. Desta forma, estas abordagens cognitivas diferenciadas possibilitam uma análise ampla das diversas crenças que os indivíduos têm sobre o ambiente político internacional, desde as mais genéricas às mais específicas.

A forma como o decisor organiza e estrutura as suas crenças é igualmente determinante para o processo de decisão de política externa. A sua compreensão facilita a análise da coerência do sistema de crenças dos responsáveis políticos. A questão central desta perspetiva assenta na consistência ou fragilidade do sistema de crenças e imagens dos políticos. A tese da consistência cognitiva defende que os indivíduos tendem a assimilar informação nova de forma a encaixá-la congruentemente nas suas crenças e imagens pré-existentes (Jervis, 1976). Consequentemente, qualquer informação discordante é recusada durante o processo de decisão. O estudo de Holsti (2006) sobre o Secretário de Estado americano John Foster Dulles realça esta tendência para a manutenção da rigidez cognitiva. Dulles mantinha a sua imagem negativa dos soviéticos mesmo quando a informação que recebia contrastava essa ideia. O Secretário de Estado rejeitava as informações contrárias com base no argumento que os soviéticos estavam a aplicar estratégias para iludir os americanos sobre os seus verdadeiros objetivos expansionistas.

Desde a década de 1970 que se desenvolvem perspetivas que privilegiavam processos cognitivos mais complexos. Em vez de inflexibilidade cognitiva, o decisor é encarado como um «avarento» cognitivo (*cognitive miser*) no sentido em que devido à sua limitada capacidade para processar informação ele é obrigado a recorrer a esquemas e atalhos mentais para simplificar a informação (Rosati,

2001). Desta forma, os esquemas encerram informação genérica sobre o mundo, pois são «estruturas cognitivas que representam conhecimento sobre um conceito ou tipo de estímulo, incluindo os seus atributos e as relações entre esses mesmos atributos» (Larson, 1994). Mais do que simples crenças, os esquemas incluem exemplos específicos e analogias derivados da experiência pessoal (Larson, 1994). Desta forma, as crenças pré-existentes ainda são consideradas importantes para interpretar informação nova, mas os sistemas de crenças são entendidos como mais fragmentados, com diferentes crenças ou esquemas invocados em diferentes situações para dar sentido à complexidade do ambiente político. Mediante este entendimento, a possibilidade dos decisores modificarem as suas crenças é mais facilmente abraçada.

Alguns estudos têm verificado que ambos os padrões são possíveis. Num estudo sobre as imagens que a Administração Truman tinha sobre a União Soviética, Larson testemunha que enquanto Acheson manteve uma imagem estável e coerente ao longo dos anos, outros elementos da Administração (por exemplo, Truman, Harriman, Brynes) demonstraram inconsistências em vários períodos (Rosati, 2001). Por sua vez, Rosati (1991) evidencia o mesmo padrão na Administração Carter. Todos os elementos responsáveis pela política externa revelaram alterar as suas imagens do sistema internacional ao longo dos anos, passando de uma visão mais otimista e cooperativa para uma mais negativa e hostil.

De acordo com Rosati (2001) três fatores estão implícitos na definição das estruturas cognitivas e contribuem para a sua maior inflexibilidade ou fragmentação:

O nível de conhecimento e experiência do decisor – a distinção entre decisores experientes e principiantes determina que quanto mais experiência e conhecimento efetivo um indivíduo tem, maior a coerência das suas imagens e crenças.

Contrariamente, quanto menos experiência e conhecimento o indivíduo tem, maior a tendência para a inconsistência e fragmentação das crenças;

O papel desempenhado pelo decisor – a função que cada indivíduo desempenha no processo de decisão também condiciona a sua estrutura cognitiva. No modelo apresentado por Steinbruner existem três formas comuns de pensar entre os decisores – 1) os burocratas que assentam as suas atividades em rotinas e na consistência processual; 2) os teóricos, que ocupam os lugares intermédios no processo de decisão e estão mais dispostos a considerações abstratas, embora revelando uma notável consistência ao longo do tempo; e 3) os descomprometidos, que ocupam os lugares cimeiros no processo de decisão e são alvo de uma vasta quantidade de informação, optando por soluções diferentes em situações análogas (Rosati, 2001);

A situação e as expectativas mantidas pelo decisor em determinado momento – os decisores tendem a ser mais influenciados conforme preocupações imediatas que os ocupam. De acordo com Jervis (1976) as preocupações imediatas (*evoked sets*) dos decisores levam-nos a interpretar as informações recebidas de acordo com os assuntos que mais os consomem nesse momento. Assim, «para adivinhar as inferências que uma pessoa irá retirar de um determinado sinal necessitamos muitas vezes de saber quais os problemas que o preocupam e qual a informação que recebeu recentemente» (Jervis, 1976: 203).

A par com o conteúdo e estrutura cognitiva dos decisores é necessário analisar os padrões comuns de percepção e erros de percepção para compreender algumas das dinâmicas inerentes aos processos de decisão de política externa. Rosati (2001) identifica três padrões

de percepção utilizados pelos decisores para organizarem e trazerem ordem à complexidade do ambiente político:

Tendência para categorizar e estereotipar – para impor alguma ordem na quantidade de informação que adquirem do seu ambiente político, os indivíduos compartimentam e organizam a informação recebida. A simplificação envolvida neste processo leva normalmente à estereotipagem dos eventos e atores. Neste processo há propensão para simplificar as situações de tal forma que se perdem muitos dos traços distintivos das mesmas, criando-se categorias antagônicas como nós-eles, bons-maus, etc;

Tendência para simplificar inferências causais – os indivíduos procuram sempre explicações para as diferentes ocorrências. Um erro de percepção comum é atribuir aos adversários maiores capacidades e responsabilidades do que efetivamente têm. Assim, assume-se que o comportamento dos Estados adversários é geralmente mais centralizado, melhor planejado e mais coordenado do que realmente é. Isto porque, como explica Jervis (1976: 319) «é uma manifestação do ímpeto para comprimir eventos complexos e não-relacionados num padrão coerente». Das diversas inferências causais associadas ao processo de decisão de política externa algumas revelam-se particularmente importantes (Rosati, 2001): tendência para sobrestimar ou subestimar as causas disposicionais e situacionais do comportamento; tendência para sobrestimar ou subestimar a própria importância; tendência para sobrestimar o planejamento e centralização das atividades de outros; tendência para ceder a pensamentos pessimistas ou demasiado otimistas; tendência para utilizar analogias históricas – na busca de soluções simples, os indivíduos têm propensão para utilizar as lições do passado para responder aos desafios do

momento. Os eventos internacionais passados servem de repertório de opções à disposição dos decisores. Vertzberger (2002) esclarece que os decisores geralmente utilizam as analogias históricas para definir a situação, circunscrever funções, e determinar e justificar a estratégia.

A abordagem cognitiva também é útil para determinar a rigidez e flexibilidade cognitiva dos decisores de política externa. Segundo Rokeach as diferentes crenças dos indivíduos não têm todas a mesma importância (Rosati, 2001). Aliás, quanto mais central uma crença é para um indivíduo, mais resistente será à mudança. Se eventualmente ocorrer uma mudança numa crença central, maior será a implicação dessa transformação no restante sistema de crenças. Todavia, conforme foi exposto anteriormente, a teoria da consistência cognitiva e teoria dos esquemas diferem na probabilidade e na natureza das transformações das crenças. A primeira, subscrevendo a inflexibilidade cognitiva, ao salientar a interdependência das crenças assume que uma transformação a ocorrer repercutir-se-ia em todo o sistema de crenças (Jervis, 1976). Por sua vez, a teoria dos esquemas, apoiando-se nas teorias da cognição social, argumenta que as crenças são muito menos interdependentes, facilitando alterações de crenças singulares incrementadas ao longo do tempo. As implicações destas diferentes perspectivas para o processo de decisão são profundas. Em última instância, comprometem a capacidade dos mais variados decisores políticos (incluindo organizações) para aprender com as suas diversas experiências. Implicam, igualmente, a capacidade que os decisores possuem para se adaptar a novas situações e transformações no seu ambiente político (Rosati, 2001).

No que se refere ao impacto dos fatores cognitivos na elaboração política, estes fazem-se sentir em duas etapas distintas: 1) na definição da agenda e 2) na formulação e decisão da política externa. No primeiro ponto, o estudo da definição das agendas tem ocupado

um lugar periférico na análise de política externa (Rosati, 2001). Contudo, é de todo o interesse compreender como é que os fatores cognitivos influenciam as percepções do ambiente de decisão dos decisores, pois «a forma como o problema é definido e representado é crucial à sua possível solução» (Sylvan, 1998: 3). Por sua vez, como anteriormente foi evidenciado, os fatores cognitivos atuam no processo de decisão simplificando o processo, minimizando os custos psicológicos inerentes ao ambiente político. Mais especificamente, os processos cognitivos separam os valores e os objetivos, limitam a procura de informação, reduzem a consideração de alternativas, privilegiam a alternativa mais próxima dos objetivos escolhidos e constringem a capacidade de aprendizagem (Rosati, 2001).

Propostas para melhorar o processo de decisão de política externa

As decisões de política externa serão sempre resultado de processos complexos e imperfeitos. Contudo, há formas de melhorar o desempenho das organizações, grupos e decisores individuais de forma a reduzir a quantidade e dimensão das condicionantes. Neste sentido, vários modelos têm sido desenvolvidos que procuram melhorar a qualidade do processo de decisão, evitando algumas das tendências e vícios de forma acima referidos. No modelo desenvolvido por Alexander George (1980), este defende a necessidade de um sistema de advocacia múltipla (*multiple advocacy*), no qual são potenciados os conflitos e desacordos inerentes ao processo de decisão. O sistema compreende uma estrutura mista em que o poder executivo se conjuga com vários atores que representam perspetivas distintas. Desta forma, para garantir que se analisam as várias opções políticas, o líder promove a competição entre as diferentes organizações ou indivíduos de forma a evitar a omissão de alterna-

tivas. O modelo de advocacia múltipla impõe três condições: 1) os diferentes elementos devem exibir diversidade de perspectivas e deve haver uma distribuição equilibrada em termos de poder (influência), competência, informação, recursos analíticos e aptidões negociais ou de persuasão; 2) o poder executivo deve monitorizar e regular ativamente o processo; 3) deve existir tempo suficiente para se debater e negociar as diferentes opções.

Por sua vez, o modelo do advogado do diabo (*devil's advocate*) é destinado a descrever o papel de um determinado indivíduo e não uma estrutura de decisão (como o modelo anterior). Na sua conceção teórica, o modelo implica que nas decisões de política externa mais importantes haja pelo menos um consultor sénior que tenha (ou tome) uma posição divergente e argumente em seu favor. O objetivo do advogado do diabo é contrariar a propensão excessiva para haver conformidade nos grupos, nomeadamente através de comportamentos que procuram consenso (George, 1980). Contudo, há vários obstáculos à sua aplicação efetiva. Logo à partida, pode não existir nenhum membro na estrutura de decisão que tenha uma opinião divergente. Embora se possa nomear um elemento para argumentar uma posição discordante, este pode ser encarado como somente desempenhando um papel, não evidenciando nenhuma convicção real a favor dessa perspectiva. O próprio advogado do diabo indicado pode também não estar totalmente comprometido com a abordagem dissidente e não desenvolver os esforços necessários para bloquear a posição maioritária ou até mesmo alterá-la.

Yaacov Vertzberger (2002) propõe medidas mais vocacionadas para aumentar a capacidade técnica das organizações burocráticas. No seu entender deve haver mecanismos que evitem a politização das burocracias, permitindo a prossecução de propostas livres de caprichos políticos. Porém, nada garante que as avaliações e recomendações de política externa feitas pelos tecnocratas das burocracias estatais estejam livres de deficiências e não evidenciem perspectivas

tendenciosas. Vertzberger insiste que é necessário estimular formas de pensamento criativas para evitar algumas das lacunas atuais, nomeadamente através da formação contínua dos burocratas e da monitorização dos processos de decisão. Essas propostas podem contribuir para de facto aperfeiçoar o processo de decisão. Contudo, acreditamos que a forma mais elementar para melhorar o processo de decisão passa pela consciencialização da sua existência e reconhecimento dos principais desafios que se lhe colocam.

Conclusão

Ao longo deste capítulo procurou-se demonstrar que a política externa é caracterizada por um elevado grau de complexidade. Os problemas que os decisores enfrentam são complicados e os processos de decisão envolvem dificuldades múltiplas. A própria definição de política externa não é consensual e a natureza fluida do ambiente político internacional contemporâneo impõe uma renovada reflexão sobre a sua conceptualização. Todavia, é possível identificar alguns modelos, dinâmicas e atores que ajudam a atenuar a complexidade e melhor compreender a política internacional. A formulação e decisão de política externa podem ser analisadas e compreendidas através de vários modelos que se focam em níveis de análise distintos. Ao tradicional modelo do ator racional, juntam-se-lhe os modelos das organizações burocráticas, dos pequenos grupos e dos líderes. Cada modelo encerra vantagens e inconvenientes na sua apreciação do processo de decisão de política externa. O processo de decisão é igualmente sujeito a enormes complexidades. Não só as decisões diferem no seu tipo e na sua forma, como o ambiente de decisão cria imperativos aos decisores que os obriga a decidir em condições que não são as mais adequadas. O ambiente político internacional também dificulta o processo, revelando-se opaco dada a multipli-

cidade de fatores na identificação e avaliação da situação política. O processo de decisão de política externa é condicionado ainda por fatores externos, domésticos e psicológicos. A maior parte destes fatores são imperceptíveis ao olhar desatento. A análise de política externa centrada nos processos de decisão permite identificar e explicar muitos destes fenômenos. Acima de tudo, possibilita reconhecer esses fatores e procurar, se não corrigi-los, evitar os seus efeitos perversos na formulação de política externa.

Quadro 1.
Questões para análise
Quais os pressupostos basilares dos estudos iniciais de análise de política externa e como é que se coadunam com a realidade da política internacional contemporânea?
Porque é que os modelos de análise de política externa adquiriram maior ênfase com o término da Guerra Fria?
Como é que o ambiente político internacional condiciona o processo de decisão de política externa?
Como é que os fatores cognitivos influenciam a decisão de política externa?
Em que medida é que é possível corrigir algumas das deficiências do processo de decisão de política externa?

Quadro 2.
Leituras recomendadas
Allison, Graham e Zelikow, Philip (1999) <i>Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis</i> . New York: Addison-Wesley Longman, Inc.
George, Alexander (1980) <i>Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice</i> . Boulder, Colorado: Westview Press.
Jervis, R. (1976) <i>Perception and Misperception in International Politics</i> . Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
Mintz, Alex e DeRouen Jr., Karl (2010) <i>Understanding Foreign Policy Decision Making</i> . New York: Cambridge University Press.
Vertzberger, Yaacov (2002) <i>The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking</i> . Stanford, California: Stanford University Press.

Bibliografia

- Allison, G. e Zelikow, P. (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison-Wesley Longman, Inc.
- Axelrod, R. (1976) *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Breuning, M. (2007) *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Campbell, D. (1993) *Politics without Principle: Sovereignty, Ethics, and the Narratives of the Gulf War*. Boulder: Lynne-Rienner.
- Chollet, D. e Goldgeier, J. (2008) *America between the Wars: From 11/9 to 9/11. The Misunderstood Years Between the Fall of the Berlin Wall and the Start of the War on Terror*. New York: Public Affairs.
- Doty, R. (1997) «Aporia: A Critical Examination of the Agent-Structure Problematique in International Relations Theory» *European Journal of International Relations*, 3, 365-392.
- Doyle, M. (1983) «Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs», *Philosophy and Public Affairs*, 12(3), 205-235.
- Freedman, L. (2004) *Deterrence*. Cambridge: Polity Press.
- Foot, R. (2006) «Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging», *International Affairs*, 82(1), 77-94.
- George, A. (1980) *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- George, A. (1969) «The Operational Code : A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making», *International Studies Quarterly*, 13(2), 190-222.
- Gilboa, E. (2005) «The CNN Effect: The Search for a Communication Theory of International Relations», *Political Communications*, 22(1), 27-44.
- Gilboy, G. e Read, B. (2008) «Political and Social Reform in China: Alive and Walking», *The Washington Quarterly*, 31(3), 143-164.
- Gray, C. (2007) *War, Peace, and International Relations: An Introduction to Strategic History*. New York: Routledge.
- Gustavsson, J. (1999) «How Should We Study Foreign Policy Change?», *Cooperation and Conflict*, 34(1), 73-95.
- Haas, P. (1992) «Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination», *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hagan, J. (2001) «Does Decision Making Matter? Systemic Assumptions vs. Historical Reality in International Relations Theory», *International Studies Review*, 3(2), 5-47.
- Hermann, C. (1990) «Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy», *International Studies Quarterly*, 34(1), 3-21.
- Holsti, O. (2006) *Making American Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Hudson, V. (2008) «The History and Evolution of Foreign Policy Analysis», in Smith, S., Hadfield, A. e Dunne T. (org), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 11-30.
- Hudson, V. e Vore, C. (1995) «Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow», *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-238.
- Ikenberry, J. (2008) «The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?», *Foreign Affairs*, 87(1), 23-37.

- Jacobs, L e Page, B. (2005) «Who Influences Foreign Policy?», *American Political Science Review*, 99(1), 1-17.
- Janis, I. (1971) «Groupthink», *Psychology Today Magazine*, 84-90.
- Jervis, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Jørgensen, K. E. (2006) «Theoretical perspectives on the role of values, images and principles in foreign policy», in Lucarelli, S. e Manners, I. (org), *Values and Principles in European Union Foreign policy*. London: Routledge, 42-58.
- Keohane, R. e Nye, J. (2000) *Power and Interdependence*. 3ª ed. New York: Longman.
- Lanteigne, M. (2009) *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. London: Routledge.
- Larsen, H. (1997) *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe*. London: Routledge.
- Larson, D. (1994) «The Role of Belief Systems and Schemas in Foreign Policy Decision-Making», *Political Psychology*, 15(1), 17-33.
- Levy, J. (1981) «Alliance Formation and War Behavior: An Analysis of the Great Powers, 1495-1975», *Journal of Conflict Resolution*, 25(4), 581-613.
- Lincoln, Abraham (1864) «Letter to Albert G. Hodges», Sumário da missiva. [http://showcase.netins.net/web/creative/lincoln/speeches/hodges.htm] (consultado a 12 de março de 2015).
- Mearsheimer, J. e Walt, S. (2008) *The Israel Lobby and US Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Mintz, A. e DeRouen Jr., K. (2010) *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- Neack, L. (2008) *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Neack, L.; Hey, J. and Haney, P. (1995) «Generational Change in Foreign Policy Analysis», in Neack, L.; Hey, J. e Haney, P. (org), *Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in its Second Generation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Nixon, Richard (1980) *A Verdadeira Guerra*. Lisboa: Portugália Editora.
- Nye Jr., J. (2002) *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva Publicações, Lda.
- Renshon, J. e Renshon, S. (2008) «The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making», *Political Psychology*, 29(4), 509-536.
- Rosati, J. (2001) «The Power of Human Cognition in the Study of World Politics», *International Studies Review*, 2(3), 45-75.
- Rosati, J. (1994) «Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in US Foreign Policy», in Rosati, J; Hagan, J e Sampson III, M. (org), *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 221-261.
- Rosati, Jerel (1991) *The Carter Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior*. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press.

- Rosenau, J. (1966) «Pretheories and Theories of Foreign Policy», in Farrell, R. B. (org), *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 27-92.
- Rosenau, J. ed. (1969) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of the National and International Politics*. New York: Free Press.
- Saideman, S. e Ayres, R. W. (2007) «Pie Crust Promises and the Sources of Foreign Policy: The Limited Impact of Accession and the Priority of Domestic Constituencies», *Foreign Policy Analysis*, 3(3), 189-210.
- Saunders, E. (2009) «Transformative Choices: Leaders and the Origin of Intervention Strategy», *International Security*, 34(2), 119-161.
- Schafer, M. (1997) «Images and Policy Preferences», *Political Psychology*, 18(4), 813-829.
- Simon, H. (1955) «A Behavioral Model of Rational Choice», *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Sjöstedt, R. (2007) «The discursive origins of a doctrine: norms, identity, and securitization under Harry S. Truman and George W. Bush», *Foreign Policy Analysis*, 3(3), 233-254.
- Snyder, R.; Bruck, H. e Sapin, B. (org) (2002) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Sprout, H. e Sprout, M. (1957) «Environmental Factors in the Study of International Politics», *Journal of Conflict Resolution*, 1(4), 309-328.
- Sylvan, D. (1998) «Introduction», in Sylvan, D e Voss, J. (org), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 3-7.
- Stein, J. (2005) «Psychological Explanations of International Conflict», in Carlsnaes, W; Risse, T. e Simmons, B. (org), *Sage Handbook of International Relations*. London: Sage, 292-308.
- Tetlock, P. e McGuire Jr., C. (1999) «Cognitive Perspectives on Foreign Policy», in Ikenberry, G. J. (org), *American Foreign Policy: Theoretical Essays*. Massachusetts: Addison Wesley Longman, 504-521.
- Vertzberger, Y. (2002) *The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Wallace, M. (1979) «Arms Races and Escalation: Some New Evidence», *Journal of Conflict Resolution*, 23(3), 3-16.
- Waltz, K. (1979) *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Woodward, B. (2005) *Bush at War*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 2

ALEMANHA

Patricia Daebnhardt

Nas sete décadas decorridas sobre o fim da Segunda Guerra Mundial, o percurso da política externa da Alemanha sofreu alterações significativas, desde a categoria de Estado derrotado, em 1945, com soberania condicionada e país dividido até à unificação alemã, em 1990 e, finalmente, em 2015, ao estatuto de potência central europeia e ator europeu de política externa fundamental para a ordem do pós-Guerra Fria no espaço euro-atlântico e fora dele. A particularidade da política externa alemã após o fim da Segunda Guerra Mundial foi o facto de tanto a República Federal da Alemanha como a República Democrática da Alemanha verem as suas margens de manobra política condicionadas pela presença política e militar das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, e pela ordem bipolar emergente pós-1945 que dividiu o continente europeu entre a Europa ocidental, aliada aos Estados Unidos da América, e a Europa de leste, sob a hegemonia da União Soviética. A Segunda Guerra Mundial terminou, na Europa, em maio de 1945, com a partilha do território alemão entre as potências vencedoras, os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França com a criação de quatro zonas de ocupação, cabendo à União Soviética o controlo sobre a parte oriental da Alemanha, e às restantes três potências aliadas o

controlo sobre a parte ocidental do território. O início da Guerra Fria na Europa, assim como o crescente desentendimento sobre a forma de administração conjunta das zonas de ocupação, levaria, após o bloqueio soviético à cidade de Berlim, em 1948, à divisão efetiva e à criação, em 1949, de dois Estados alemães, a República Federal da Alemanha (RFA), em maio de 1949, apoiada pelas três potências ocidentais, e a República Democrática da Alemanha (RDA), em outubro de 1949, inserida na zona de influência da União Soviética. A cidade de Berlim permaneceria, dividida, sob administração das quatro potências. Com a unificação, a 3 de outubro de 1990, a Alemanha, potência no centro da Europa, recuperou a sua completa soberania política e iniciou um percurso de normalização da sua política externa e de afirmação do seu novo estatuto de poder.

Este capítulo visa analisar a evolução da política externa alemã, abordando a constituição das duas Alemanhas e o papel da RFA durante a Guerra Fria, e o período após a unificação. Apesar da especificidade do regime político da antiga RDA, a análise centra-se sobre as decisões políticas tomadas pela RFA, tendo em conta que a República Federal foi a principal representante da nação alemã e foi ela que liderou o processo de unificação. Na primeira parte, o capítulo incide sobre a política externa da RFA durante a Guerra Fria, sob as lideranças de Konrad Adenauer, Willy Brandt e Helmut Kohl. Na segunda parte, o capítulo articula as diferenças na condução da política externa alemã após a unificação, nos períodos governativos de Helmut Kohl, Gerhard Schröder e Angela Merkel.

A Alemanha no centro da Europa

Historicamente, o território do que é hoje a Alemanha esteve dividido entre diferentes parcelas políticas e apenas se constituiu como unidade política em finais do século XIX. Isto prende-se com várias

razões que explicam a especificidade da Alemanha na política europeia. O fim da Guerra dos Trinta Anos, em 1648, teve um desfecho paradoxal. Enquanto marcou o nascimento do sistema de Estados modernos, na Europa, através da constituição de estados soberanos, a mesma data representou, para os alemães, o adiamento, *sine die*, do seu próprio projeto de soberania política, já que da guerra resultou a permanência de várias pequenas entidades políticas alemãs que careciam de um centro unificador. Foi apenas dois séculos mais tarde, em 1871, que a Alemanha se unificou enquanto Estado, sob a liderança do Chanceler Otto von Bismarck, após guerras com a Dinamarca, a Áustria e a França. Para Bismarck, a Alemanha, com a Prússia como o seu centro unificador, era agora uma potência «saturada», sem pretensões expansionistas sobre os territórios dos seus vizinhos e empenhada em manter o equilíbrio geopolítico europeu. Para tal, Bismarck definiu uma hábil política de alianças e isolou diplomaticamente a França. Com Guilherme II, a Alemanha seguiu, a partir de 1890, uma *Weltpolitik* (política mundial) e a pretensão de tornar a potência continental alemã uma potência naval, o que rivalizou com o tradicional papel marítimo da Grã-Bretanha, e contribuiu para o advento da Primeira Guerra Mundial. A forma como as potências vencedoras do conflito lidaram com a Alemanha, em 1919, aplicando-lhe elevadas reparações de guerra assim como impondo-lhe a ostracização momentânea do sistema internacional, viriam a acelerar a debilidade do recém-criado regime democrático e facilitar a emergência de uma Alemanha revisionista, que, na década de 1930, seguiu uma política de preparação para a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de alterar o status quo fragilizado do período entre as duas guerras e prosseguir uma política expansionista de germanização da Europa.

O que estas diferentes políticas demonstram é que a complexidade da posição da Alemanha no centro da Europa e a forma como os Estados vizinhos responderam causou, historicamente, aquilo que se

denomina de tradicional «questão alemã»: o dilema que resultava ou da excessiva fraqueza, ou da exagerada força do Estado alemão, e da dificuldade de se criar um sistema de equilíbrio que contivesse esta tensão constante. No primeiro caso, a fraqueza tornava o estado alemão vulnerável a pressões externas; no segundo, a Alemanha tornava-se demasiadamente forte para se manter uma potência europeia estabilizadora, com fronteiras estáveis e uma política externa benigna.

Este dilema ajuda também a compreender porque é que, na Alemanha, a construção do estado e da nação ocorreram tardiamente e porque é que a nação alemã tem sido qualificada de «nação tardia» (*verspätete Nation*, Plessner, 1935): uma industrialização tardia, uma emancipação incompleta da burguesia e uma democratização falhada da estrutura política constitucional foram as razões internas que se aliaram às condicionantes externas referidas.

O início da Guerra Fria na Europa e a divisão alemã

Se concebermos que a Guerra Fria foi um sistema internacional que ideologicamente, economicamente e geopoliticamente opôs os Estados Unidos e a União Soviética, que se combateram numa guerra de ideias, de territórios e de mercados à escala global, a Europa foi a região mais decisiva para as duas superpotências, e localizadas no seu centro, as duas Alemanhas, e principalmente a RFA, eram as peças mais cobiçadas no novo palco estratégico e político-militar da Guerra Fria³. Nenhuma das duas superpotências iria voluntariamente desistir da ‘sua’ parte alemã e permitir que a outra superpotência obtivesse a vantagem de vir a incluir uma potencial Alemanha uni-

³ A cidade de Berlim era o centro nevrálgico desse conflito bipolar. Várias crises da Guerra Fria decorreram na Europa: a crise de Berlim, em 1948, que levou à partilha da Alemanha, e de Berlim, em dois, e a crise de 1958-1961, que terminaria com a construção do Muro de Berlim, em agosto de 1961.

ficada no seu bloco. Para a RFA, isto significava que era simultaneamente o elemento mais vulnerável, com uma margem de manobra política limitada, e o jogador passivo mais importante porque excluía a hipótese do seu isolamento internacional.

Interesse nacional: Reunificação ou *Westbindung*?

Qual foi o interesse nacional da RFA nos anos imediatos depois da sua constituição? Perante os condicionalismos da bipolaridade, o primeiro Chanceler da República Federal, Konrad Adenauer, da União Democrata Cristã (CDU), definiu as duas opções da política externa da seguinte forma: prosseguir com o objetivo da reunificação das duas Alemanhas ou promover a integração da RFA nas estruturas institucionais ocidentais que se estavam a criar através de uma política de *Westbindung* (aliar-se ao Ocidente). A primeira opção sugeria uma alteração do *status quo* recém imposto pelas potências vencedoras, o que corria o risco de isolar a RFA diplomaticamente. A divisão alemã e a presença das quatro potências vencedoras da Guerra fazia com que qualquer tentativa de resolução deste problema teria de ser enquadrada num contexto mais amplo de confronto leste-oeste, e da Guerra Fria que se estava a iniciar. A segunda opção integraria a RFA nas estruturas institucionais da Europa ocidental, ancorando-a na Aliança Atlântica e nas Comunidades Económicas Europeias, ao mesmo tempo que reconhecia, implicitamente e a curto prazo, a efetiva divisão alemã, e corria o risco de impopularidade junto do eleitorado devido à artificialidade da divisão da nação alemã⁴.

⁴ É por essa razão que não existiu, na RFA, uma Constituição, mas apenas uma Lei Básica (*Grundgesetz*) como lei fundamental, elaborada por um «período de transição» que seria terminado aquando da reunificação do povo alemão.

A escolha entre estas duas opções foi fundamental, porque determinou a condução da diplomacia alemã durante a Guerra Fria. Konrad Adenauer optou pela política de *Westbindung*. O objetivo da reunificação era o objetivo primordial, mas teve de ser relegado para segundo plano. Impunha-se, em primeiro lugar, convencer os aliados, e principalmente a França e os Estados Unidos, de que a RFA pretendia ocupar um lugar sólido nas novas estruturas institucionais ocidentais, e que a nova classe política alemã se tornara uma elite em que o ocidente podia confiar, que não sucumbia às tentações de uma neutralidade política que poderia vir a desequilibrar o frágil equilíbrio assegurado pela dissuasão nuclear entre os dois blocos.

Para Adenauer, oriundo da Renânia, a opção externa pela *Westbindung* era uma questão existencial e passava por duas relações bilaterais indispensáveis: a França e os Estados Unidos. Face ao receio francês de um ressurgimento militar alemão, a RFA aceitou a criação de uma Agência de Controlo de Armamentos para que a França aceitasse o rearmamento alemão e a integração da RFA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Isto levou a Alemanha a seguir uma política de reconciliação com a França, que se traduziu no início do processo de integração europeia na década de 1950. Quanto aos Estados Unidos, a administração Truman teve a visão estratégica de que, para tornar a política de contenção do comunismo soviético eficaz, era essencial incluir a RFA nas estruturas institucionais que os Estados Unidos estavam a promover no continente europeu, a partir de 1947.

O Chanceler Adenauer não sucumbiu à oferta do líder soviético Estaline, quando este propôs, em 1952, que a URSS aceitaria a reunificação das duas Alemanhas desde que uma Alemanha unificada fosse neutra e não integrasse nenhuma aliança militar. Tal situação teria colocado as forças ocidentais à esquerda do rio Reno, numa clara desvantagem estratégica face a Moscovo. Para além do mais, uma Alemanha unificada desligada de uma aliança levantaria, mais

uma vez, o «problema alemão»: o de que uma Alemanha demasiado forte seria uma ameaça hegemónica para os seus vizinhos, e uma Alemanha demasiado fraca seria uma tentação para ambições dos mesmos. Uma Alemanha neutra e desarmada causaria o duplo problema de mantê-la desarmada e livre da dominação de outras potências; uma Alemanha neutra e armada levantaria o problema oposto de mantê-la neutra e de evitar uma nova hegemonia de poder. Neste sentido, e apesar da anormalidade da existência de dois Estados alemães na Europa, a RFA estava firmemente integrada numa rede de instituições o que evitava simultaneamente o isolamento do país e as tentações neutralistas, ao mesmo tempo que assegurava, voluntariamente, o constrangimento do poderio alemão. O constrangimento foi tal que levou alguns a falar da transição de uma «obsessão pelo poder» (*Machtbesessenheit*) para um «esquecimento do poder» (*Machtvergessenheit*) (Schwarz, 1985) por parte dos decisores políticos alemães.

É face a este conjunto de cenários que a administração de Dwight Eisenhower e Adenauer, conceberam a inclusão da RFA na OTAN para assegurar a política de contenção de expansionismo militar e ideológico da União Soviética.⁵ A integração na OTAN aconteceu através dos Acordos de Paris, de 23 outubro de 1954, e depois de a França ter recebido garantias do Reino Unido e dos EUA de que estes manteriam uma presença militar substancial na RFA e na Europa. Os Acordos terminaram com o estatuto de ocupação da RFA, que recuperou a sua soberania e integrou conseqüentemente a OTAN e a União da Europa Ocidental (UEO). Pelos Acordos, a RFA podia ter forças militares próprias, comprometendo-se a integrá-las na totalidade nas

⁵ É preciso não esquecer o contexto internacional. Devido à constituição da República Popular da China, que se tornara comunista na sequência da vitória de Mao Tse-Tung, em 1949, e devido à Guerra da Coreia, entre 1950 e 1953, os Estados Unidos alargaram a sua doutrina de contenção, concebendo-a em termos globais, e reforçando a defesa da Europa ocidental. Uma consequência desse reforço foi o apoio norte-americano ao rearmamento alemão e à inclusão da RFA na OTAN.

estruturas da OTAN, e renunciava ao fabrico de armas nucleares, biológicas e químicas. Os Acordos incluíram ainda uma declaração de autolimitação, onde a RFA se comprometeu a «nunca recorrer à força para obter a reunificação da Alemanha», e de «resolver por meios pacíficos» disputas com outros países. Integrar a RFA na OTAN serviria, assim, também para assegurar o controlo militar ocidental sobre o país. Lord Ismay, o primeiro secretário-geral da OTAN, caracterizou bem a tripla função da Aliança ao afirmar que a OTAN serviria «*to keep the Americans in, the Soviets out and the Germans down*». A União Soviética, após as malogradas «notas de Estaline», e após a integração da RFA na OTAN, criou o Pacto de Varsóvia, em 1955. Ou seja, da perspectiva de Moscovo, uma RFA na OTAN era ainda mais problemático do que a própria existência da OTAN⁶.

Face à República Democrática da Alemanha, a RFA prosseguia, desde 1955, a diplomacia da chamada doutrina Hallstein, segundo a qual Bona abstinha-se de celebrar relações diplomáticas ou cortaria relações existentes com Estados que reconhecessem diplomaticamente a RDA. Com esta política, a RFA pretendia ser a legítima representante do povo alemão, retirar legitimidade ao regime político da RDA e isolá-lo internacionalmente. Ao mesmo tempo, e consequência da política de *Westbindung*, isto deveria demonstrar a pertença da RFA ao mundo ocidental e revelar uma prova de confiança à França e aos Estados Unidos. A exceção a esta postura foi, contudo, a celebração de relações diplomáticas com a URSS, em 1955, revelando a importância da URSS como uma das chaves no futuro processo de unificação.

Economicamente, a Alemanha Federal também se integrou nas estruturas ocidentais. O apoio norte-americano através do plano

⁶ Não foi por acaso que, na sequência da queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, a questão mais controversa durante as negociações «2+4» entre as duas Alemanhas, os EUA, Reino Unido, França e União Soviética, foi a adesão da Alemanha unificada à OTAN, mais do que a própria continuidade institucional da OTAN.

Marshall à reconstrução económica da Europa, em 1947, permitiu à RFA desenvolver uma capacidade económica formidável e contribuiu para a estabilidade política na Europa ocidental (a URSS pressionou os países da Europa de leste a recusarem a ajuda) e a reconstrução dos países envolvidos na guerra. Internamente, o ministro da economia, Ludwig Erhard (CDU), iniciou uma política social de mercado (*soziale Marktwirtschaft*) para assegurar a revitalização da economia alemã, produzindo assim o «milagre económico alemão». Este rápido desenvolvimento económico fomentou a estabilização política interna e o fortalecimento das estruturas políticas democráticas. Por outro lado, iniciou-se o processo de integração económica na Europa ocidental. Através do chamado ‘plano Schuman’, que propunha a integração das indústrias europeias do carvão e do aço, a França e a RFA criaram a CECA, em 1951. A RFA e a França, a Itália e os três países do Benelux criaram, em 1957, a Comunidade Económica Europeia (CEE). Desde o início, a RFA e a França representaram o núcleo do processo de integração europeia, que foi ao mesmo tempo também catalizador na reconciliação entre os dois Estados.

Desde então a RFA desenvolveu uma política europeia assente na forte congruência entre as instituições e interesses entre a RFA e a CEE, o que fez com que muitos considerassem a Alemanha um «Estado europeizado» (Bulmer et al., 2000). O compromisso da RFA com a integração europeia teve, desde a sua origem, uma dupla motivação adicional, diferente da dos restantes países europeus. Por um lado, para Adenauer, a participação no projeto de integração europeia era uma forma de a RFA recuperar soberania política. Assim, ao passo que o projeto visava, a longo prazo, delegar prerrogativas de soberania nacional para as instituições comunitárias, para Bona o objetivo era, em primeira instância, adquirir margem de manobra e consolidar a soberania política. Por outro lado, o papel da Alemanha e a memória histórica dos crimes do nacional socialismo condicionaram a política externa e moldaram a identidade interna-

cional da RFA, na medida em que os próprios decisores políticos alemães concebiam a nação alemã como fortemente europeizada, assente numa identidade pós-nacional. Nesse sentido, a integração europeia não foi para os alemães apenas uma questão económica e de reconciliação entre povos europeus, mas também um instrumento para a gradual recuperação da identidade nacional. Num contexto onde palavras como ‘patriotismo’ eram tabu, o marco alemão tornou-se um substituto para a identidade debilitada, e o chamado *Verfassungspatriotismus* (patriotismo constitucional) (Sternberger, 1990) funcionou como substituto do patriotismo nacional.

Adenauer inverteu a lógica da integração ao não delegar elementos de soberania que a FRA não possuía, mas para recuperar esses mesmos elementos. É neste duplo sentido que se pode argumentar que a RFA, ao longo dos quarenta anos de Guerra Fria, se tornou uma potência domesticada, um *tamed power* (Katzenstein, 1997). Tratou-se de uma política de baixos custos e de elevadas compensações: num cenário de enfraquecida identidade nacional, a integração europeia correspondeu ao interesse nacional alemão e a melhor forma de alcançar a crescente integração foi através do multilateralismo político.

Nos 14 anos em que foi Chanceler da RFA, Adenauer prosseguiu uma política de aproximação ao ocidente, ‘ancorou’ a RFA nas estruturas institucionais da OTAN e da Comunidade Económica Europeia, e reconciliou o seu país com a França, o que levou à assinatura do Tratado do Eliseu, em janeiro de 1963, com o presidente francês, Charles de Gaulle, institucionalizando a relação de parceria entre os dois países.

Willy Brandt e a *Ostpolitik*

A construção do Muro de Berlim, pela RDA, com apoio da URSS, em agosto de 1961, para impedir a continua fuga de cidadãos da RDA para Berlim ocidental, levou ao reconhecimento de que a doutrina

Hallstein limitava a margem de manobra diplomática da RFA, e impedia uma aproximação entre os dois Estados alemães que permitisse desenvolver contactos entre os cidadãos alemães de ambos os países. O novo governo de Willy Brandt, do Partido Social Democrata (SPD), a partir de 1969, alterou, por isso, a política relativamente aos países de leste, iniciando a *Ostpolitik* (política a leste). Para o Chanceler, não era a política de isolamento da RDA, mas antes uma aproximação à RDA e aos países da Europa de leste, que traria os maiores benefícios à diplomacia da RFA e ao povo alemão dividido. Sem negar os méritos da *Westbindung*, o governo de Brandt desenvolveu uma política de aproximação à Alemanha de leste, à União Soviética e aos restantes países do Pacto de Varsóvia.

Esta *Ostpolitik*, que revogou a doutrina de Hallstein, culminou na assinatura de uma série de acordos, da RFA com a União Soviética e a Polónia, e mais decisivamente, entre as duas Alemanhas através do Tratado Básico, de 21 de dezembro de 1972, onde ambas as partes se reconhecem como entidades políticas autónomas (não como Estados soberanos), e concordam resolver disputas através de meios pacíficos (The Basic Treaty, 1972). A *Ostpolitik* desenvolveu-se num clima de desanuviamento entre os Estados Unidos e a União Soviética, e na Europa, o que levou à assinatura da Ata Final de Helsínquia, na Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, em 1975.

Foi contudo a década de 1980 que permitiu desenvolver uma gradual independência das duas Alemanhas em relação às superpotências, numa altura em que os EUA e a URSS entraram num novo período de Guerra Fria. A crise dos euromísseis e a política soviética de expansão multidirecional para países na América Central, África e a intervenção militar soviética no Afeganistão desafiaram os princípios da dissuasão entre as superpotências; contudo, esta nova tensão não se reproduziu no campo interalemão, onde a aproximação se reforçou entre os dois Estados, permitindo um maior contacto interpessoal entre cidadãos alemães.

A unificação alemã

A RFA chegou ao fim da Guerra Fria numa posição económica poderosa combinada com um papel reduzido na política internacional, e com uma fórmula militar limitada. Mas as circunstâncias em que ocorreu a unificação da Alemanha foram benéficas à política externa alemã (Banchoff, 1999). Primeiro, porque o objetivo foi alcançado de forma pacífica: atipicamente na transição de um sistema internacional para outro, a Guerra Fria terminou sem a ocorrência de uma guerra hegemónica (Gaspar, 2003). Segundo, porque pela primeira vez, uma Alemanha unificada, encontrava-se rodeada, no centro da Europa, por Estados amigos e vizinhos, e sem questões territoriais por resolver. Em terceiro lugar, porque os termos da diplomacia da unificação foram, em larga medida, determinados pelo Chanceler Kohl e pelo seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, Hans-Dietrich Genscher, de uma forma inversa àquilo que durante décadas fora o possível cenário da unificação. Perante o acelerar dos acontecimentos que levaram à queda do Muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, os líderes da RFA conduziram o processo diplomático «2+4» com rapidez e determinação. Depois de reconhecer a fronteira territorial com a Polónia, a Alemanha unificou-se, em 3 de outubro de 1990, através da integração da RDA na RFA, e através da permanência da Alemanha unificada na OTAN e na CEE. Por último, a ordem euro-atlântica do pós-Guerra Fria é uma ordem construída a partir das consequências da unificação alemã: o início do novo poder da Alemanha revelou-se logo em 1989/90 e na forma como decorreram as negociações da unificação. Por isso, o processo de negociação internacional que antecedeu a unificação e moldou o fim da Guerra Fria foi crucial na construção da futura ordem de segurança pós-Guerra Fria na Europa (Daehnhardt, 2009).

A unificação levantou dúvidas quanto à futura política europeia da Alemanha: a simbiose entre a Alemanha e a Europa foi questionada,

umentando expectativas e responsabilidades de ambos os lados. O debate centrou-se entre aqueles que defendiam a inevitabilidade da afirmação da Alemanha como potência central europeia (Schwarz, 1994), e aqueles que argumentavam que a Alemanha não alteraria o seu curso, já que as instituições, os interesses e a identidade estavam firmemente consolidados (Bulmer et al., 2000). Vinte e cinco anos após a sua unificação, persistem inconsistências e paradoxos na política externa alemã, dando origem a diferentes interpretações sobre se a Alemanha mantém a sua postura multilateralista (Harnisch, 2001; Paterson, 2005 e 2011), numa leitura liberal institucionalista, ou se a Alemanha projeta uma política externa tendencialmente mais unilateralista (Hyde-Price, 2000; Crawford, 2007, Haftendorn, 2006; Kundnani, 2014), numa leitura realista da política externa alemã.

Helmut Kohl: a continuidade como motor e o alargamento como estratégia

Em termos bilaterais, as prioridades do governo de coligação Kohl e Genscher foram a política de cooperação e aliança com a França, e com os Estados Unidos. Com a França, Kohl e Genscher aprofundaram a integração europeia, através da assinatura do Tratado de Maastricht, em 1991, instituindo a União Europeia, e elevando o grau de interligação institucional europeu. Com os Estados Unidos, reforçaram a relação bilateral. Em maio de 1989, aquando de uma visita à RFA, o presidente George Bush propôs uma parceria na liderança à Alemanha (*partnership in leadership*), demonstrando simultaneamente não recear outras grandes potências no sistema internacional ao reconhecer que, para Washington, a Alemanha era o Estado mais importante na Europa.

A estratégia do governo de Kohl traduziu-se na manutenção da continuidade do multilateralismo por duas razões. Primeiro, porque

tinha sido uma política bem sucedida que evitava que a Alemanha tivesse que escolher entre a relação franco-alemã e americano-alemã, e jogasse uma contra a outra. Segundo, uma política de continuidade deveria tranquilizar as ansiedades e receios quanto a uma nova hegemonia alemã na Europa. A estratégia escolhida foi a Europeização das políticas alemãs através do alargamento institucional da União Europeia e da OTAN. O Ministro da Defesa, Volker Rühle, CDU, foi dos primeiros políticos europeus a sugerir o alargamento da Aliança Atlântica para o leste europeu; simultaneamente, o alargamento das estruturas institucionais e da ordem constitucional para a Europa central e oriental foi a fórmula encontrada para exportar a estabilidade ocidental. Para Kohl não havia alternativas à Europeização da política externa alemã: a unificação alemã e a unificação europeia não eram apenas os dois lados da mesma medalha, eram uma questão de guerra ou paz na Europa. Logo, a característica mais determinante da sua liderança, perante a inevitabilidade das mudanças estruturais, foi manter a continuidade dos objetivos – aprofundar e alargar a União Europeia – e dos instrumentos – com a introdução do euro. Assim, o reforço da parceria franco-alemã e da aliança americano-alemã serviu para deliberadamente evitar a mudança dos parâmetros da política externa. Apesar da continuidade, a política europeia da Alemanha era progressista, federalista e idealista na defesa da ideia de unificação europeia.

Na política de segurança da Alemanha ocorreu, contudo, uma alteração importante, tanto pelas mudanças de conteúdo como pela forma como elas aconteceram: em 12 de julho de 1994, o Tribunal Constitucional Federal autorizou a participação de tropas da *Bundeswehr* em missões militares *out-of-area* da OTAN, com o apoio das Nações Unidas, e quando aprovadas pelo *Bundestag* (parlamento alemão). Pela primeira vez, o espectro de ação da *Bundeswehr* foi para além da mera defesa territorial europeia, passando a *Bundeswehr* a participar, em coligação com outras forças

militares da Aliança Atlântica, em operações em território fora da Aliança Atlântica. O facto de ter sido o órgão de soberania judicial que decidiu esta mudança política, demonstra a dificuldade de tomada de decisões quanto a questões militares. Esta mudança na política de segurança, significativa em termos de política interna, foi, no entanto, coerente com as alterações ocorridas nos objetivos estratégicos da OTAN do pós-Guerra Fria, e que se prendiam, precisamente, com um alargamento do campo de ação e da natureza das missões.

A mudança com Gerhard Schröder: a redefinição do estatuto de poder

A partir de outubro de 1998, com a constituição do governo de coligação social-democrata e verdes (SPD/*Die Grünen*), a política externa assume novos contornos quando o Chanceler Gerhard Schröder inicia a mudança do tradicional europeísmo alemão, ao afirmar, perante o *Bundestag*, pouco depois de se ter tornado Chanceler, que «nós somos europeus não porque temos que sê-lo, mas porque queremos sê-lo» (Schröder, 1998). O Chanceler representava a primeira geração do pós-guerra que já não sentia os constrangimentos da história alemã da mesma forma que a geração de Kohl. O europeísmo alemão tinha deixado de ser um pressuposto para uma política credível e passou a ser uma opção voluntária. Um novo sistema internacional pressupunha uma nova Alemanha: esta pretendia manter os laços europeus e transatlânticos, mas redefinir o estatuto da Alemanha no seio das mesmas estruturas institucionais.

Como é que o governo de Schröder procedeu à redefinição do estatuto da Alemanha? Em primeiro lugar, na primavera de 1999, a Alemanha participou, sob comando da OTAN, pela primeira vez numa missão militar ofensiva contra um terceiro estado, a Sérvia, em defesa da minoria albanesa, na guerra do Kosovo. Fê-lo em

concordância com os seus parceiros europeus e os Estados Unidos, mas sem o mandato internacional da ONU, e pôs em prática a alteração da política de segurança alemã. Decorria a presidência alemã da União Europeia, e o Conselho Europeu de Colónia decidiu, sob forte impulso alemão, adotar o Pacto de Estabilidade para os Balcãs para a estabilização da região. Em segundo lugar, na sequência do ataque terrorista aos Estados Unidos, em 11 de setembro de 2001, o Chanceler declarou, um dia depois, a «solidariedade sem restrições» (*uneingeschränkte Solidarität*) aos EUA na luta contra o terrorismo internacional (*Stenographischer Bericht* 186, 2001). Sem reservas, a Alemanha participou militarmente na operação militar norte-americana no Afeganistão. Em novembro de 2001, o *Bundestag* pronunciou-se sobre a participação alemã, que foi ao mesmo tempo um voto de confiança no próprio governo alemão, e que este ganhou apenas por uma pequena margem⁷. Contudo, e em terceiro lugar, o desentendimento transatlântico provocado pelo debate, nas Nações Unidas, sobre o objetivo dos EUA de intervir militarmente no Iraque, em 2003, foi instrumentalizado por Schröder, por razões eleitorais, no verão de 2002, quando este defendeu que a Alemanha não participaria numa guerra contra o Iraque, mesmo com uma resolução do Conselho de Segurança da ONU. Pela primeira vez, a Alemanha confrontou politicamente os EUA e manteve a sua oposição, mesmo após a reeleição da coligação SPD-Verdes, em setembro de 2002. Schröder justificou a postura ao afirmar que a Alemanha era uma nação autoconfiante e sem complexos, empenhada no «caminho alemão» (*deutscher Weg*), que não estaria disposta a participar em «aventuras militares» (Schröder, 2002).

⁷ Schröder ligou a necessária votação do *Bundestag* quanto à participação de soldados alemães na luta contra o terrorismo no Afeganistão a uma moção de confiança à sua política. A moção foi aprovada por 336 dos 662 deputados.

Esta posição inédita de unilateralismo alemão contribuiu significativamente para a pior crise transatlântica desde a criação da Aliança Atlântica: em primeiro lugar, porque a Alemanha desperdiçou valioso capital de confiança junto dos Estados Unidos, o que levantou dúvidas sobre a sua posição de aliado responsável e defensor do multilateralismo tradicional. Em segundo lugar, o governo alemão não impediu a conseqüente divisão europeia entre países transatlanticistas, como o Reino Unido, a Polónia, a Holanda, a Dinamarca e Portugal, entre outros, e europeus mais críticos da postura norte-americana, como a Alemanha, a França, a Bélgica e o Luxemburgo, e que se veio a refletir na rejeição do Tratado Constitucional, em 2005, quanto ao futuro da integração europeia. Por último, a contestação alemã posicionou a Alemanha de novo ao lado da França, após desentendimentos iniciais, na Conferência Intergovernamental de Nice, em dezembro de 2000, quanto à distribuição dos votos por Estado membro da UE. A revitalização da relação franco-alemã e a celebração mediática do quadragésimo aniversário do Tratado dos Eliseus, em janeiro de 2003, sublinhou a contestação da França à hiperpotência americana (*hyperpuissance*) como afirmava o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Hubert Védrine. Esta preferência alemã pela relação bilateral com a França em detrimento da relação com os Estados Unidos foi uma decisão consciente que todos os governos alemães desde 1949 tinham evitado, por considerarem que a melhor opção política era aquela que evitava ter que escolher entre os dois aliados mais importantes da Alemanha. O Chanceler Schröder, no entanto, quis inverter esta lógica, ao secundarizar o bilateralismo com os EUA e ao galvanizar o bilateralismo com a França.

Como foi referido, o tradicional europeísmo alemão alterou-se neste período. Em maio de 2000, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Joschka Fischer, pronunciou um discurso sobre a União Europeia, na Universidade de Humboldt, em Berlim, onde advogou o federalismo

européu e a constituição de um núcleo duro de países que intensificariam a integração europeia (Fischer, 2000). Na realidade, foi a última vez que um político alemão falou publicamente desta forma da unificação europeia, e Fischer foi, ironicamente, o sucessor de Kohl nesta sua perspectiva federalista. Schröder, que fora ministro presidente da Baixa Saxónia, até 1998, tinha uma visão menos europeísta, mais defensor dos interesses dos Estados federados alemães (*Länder*), e concebia, por isso, a devolução de alguns poderes aos Estados membros.

Para Schröder, a normalização da política externa alemã passava, assim, pelo aumento da capacidade de projeção de poder da Alemanha no sistema internacional. Isto ocorreu, por exemplo, na revitalização da relação com a Rússia, com a qual Berlim tentou estabelecer uma relação bilateral forte, por vezes à custa dos países da Europa de leste e fora do quadro comunitário, e na aproximação à China, onde a Alemanha prosseguiu fortes interesses económicos. Por último, aumentar o estatuto de poder passou ainda por uma política ativa de perseguir um lugar permanente para a Alemanha no Conselho de Segurança da ONU, objetivo insistentemente prosseguido, mas sem resultado.

Enquanto que para Kohl a estratégia preferida foi a estratégia da continuidade, aliada ao alargamento das instituições euro-atlânticas para o leste europeu, Schröder alterou essa estratégia ao privilegiar a relação bilateral com a França, e ao tornar a Alemanha mais assertiva na sua relação com os EUA. O multilateralismo alemão manteve-se, mas pode falar-se de um «multilateralismo transformado» (Daehnhardt, 2011).

Angela Merkel e o pragmatismo na política externa alemã

Depois das divergências partidárias quanto à política para o Iraque entre 2002 e 2004, a política externa foi um tema relativa-

mente consensual no governo da Grande Coligação (CDU e SPD), liderado por Angela Merkel, CDU, entre 2005 e 2009. Apesar da questão difícil do Afeganistão e do papel da *Bundeswehr* na operação ISAF, da OTAN, não existiram controvérsias semelhantes às de 2002, quando a possibilidade de uma guerra contra o Iraque colocou os dois principais partidos em campos opostos e a controvérsia desempenhou um papel chave no resultado eleitoral alemão.

O governo de Merkel reafirmou, desde 2005, a indivisibilidade entre a segurança europeia e a segurança atlântica. Era do interesse alemão que a unificação europeia e a parceria atlântica não constituíssem pólos opostos, mas funcionassem como os dois pilares mais importantes da diplomacia alemã. Isto foi feito a partir de uma estratégia integrada, onde o multilateralismo europeu e o transatlanticismo bilateral da política externa alemã não se anularam e onde a OTAN reafirmou-se como o instrumento central da política de segurança e defesa alemã.

A nova Chanceler criticou a dominância do eixo franco-alemão na política do anterior governo, e apesar de reconhecer a importância das relações bilaterais com Paris, Merkel voltou a ter em consideração a posição de outros (pequenos) países. À semelhança de Kohl, também Merkel, considerava que a vocação da Alemanha é a de mediadora no seio da União Europeia face a potenciais divisões intraeuropeias. Assim, não descurando os interesses alemães, o discurso de Merkel foi um discurso pró-europeu e europeizante que defendia uma Europa autoconfiante (ao passo que Schröder defendia a autoconfiança da Alemanha). Foi durante a presidência alemã da UE, no primeiro semestre de 2007, que o processo do Tratado de Lisboa foi desbloqueado, levando à sua entrada em vigor, em dezembro de 2009. Com este tratado de reforma das estruturas institucionais, a Alemanha aumentou o seu poder já que a tomada de decisões passará a ser feita através de uma dupla maioria, composta pelos votos favoráveis de 50% dos estados mem-

bros e 65% da população dos estados membros, o que favorece a Alemanha, por ser, com 83 milhões, o Estado mais populoso da UE.

Quanto ao alargamento da União Europeia, Merkel afirmou que a União devia definir claramente quais as delimitações externas da mesma. Considerando que era na prática impossível prosseguir paralelamente com o alargamento a novos membros, por um lado, e com o aprofundamento institucional, por outro, Merkel defendia uma definição clara das fronteiras; não havia, na sua perspetiva, condições para que a UE num futuro próximo aceitasse integrar novos países, à exceção dos estados dos Balcãs ocidentais. Por outras palavras, a Alemanha sentia o *enlargement fatigue* no que se refere aos potenciais alargamentos da OTAN, como à Geórgia e à Ucrânia, e da UE, por exemplo, à Turquia.

No relacionamento com a Rússia, Merkel e o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier sublinhavam a parceria estratégica entre a Alemanha e a Rússia, em termos económicos e na luta contra o terrorismo internacional, mas inseridos na lógica europeia para fortalecer uma parceria efetiva entre a UE e a Rússia. Para Berlim, uma ordem euro-atlântica estável pressupunha a cooperação com a Rússia o que assentava num consenso na elite política alemã de que era necessário integrar a Rússia na ordem securitária europeia que se desenvolveu após 1991. Entre 1998 e 2013 a relevância desta relação bilateral evidenciou-se em alguns momentos importantes, como durante a crise transatlântica de 2002-2003 quando a Alemanha, juntamente com a França se posicionou com a Rússia em oposição à política norte-americana no Iraque, ou na cimeira da OTAN, em abril de 2008, quando as negociações para uma futura adesão da Geórgia e a Ucrânia à OTAN foram adiadas em consequência da posição alemã de salvaguardar os interesses securitários de Moscovo, que se opunha veementemente ao alargamento da Aliança Atlântica. Contudo, é de referir que este relacionamento não tem sido feito à custa das relações com os países da Europa Central e

Oriental, como evidencia a relação sólida entre a Alemanha e a Polónia, e que Berlim tem conseguido equilibrar estes dois eixos da sua política externa (Daehnhardt, 2014).

O segundo governo liderado por Angela Merkel, entre outubro de 2009 e dezembro de 2013, foi um governo de coligação centro-direita entre a CDU/CSU e o Partido Liberal (FDP), tendo Guido Westerwelle (FDP) como Ministro dos Negócios Estrangeiros. Este governo manteve a continuidade na política externa e europeia, através do reforço do aprofundamento institucional da UE decorrente da adoção do Tratado de Lisboa, e uma política de alargamento, assente em negociações de adesão à UE com países candidatos sem resultado predeterminado. Isto implicava que as negociações de adesão com a Turquia seriam *open ended*, com o governo a defender uma «parceria privilegiada» como alternativa à adesão plena da Turquia. Esta posição seguia a linha tradicional da CDU, que sempre se mostrou crítica quanto à integração da Turquia na UE, enquanto que a FDP não se opunha a uma possível adesão. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, a UE consolidava uma viragem intergovernamental, e entrava numa fase de sobriedade pós-federalista. Desta forma a Alemanha, que decisivamente moldou esta transformação, revelava-se menos progressista e mais conservadora na prossecução dos seus interesses, com a Chanceler Merkel a definir um europeísmo pragmático e intergovernamental (Daehnhardt, 2011).

Política de segurança: a «*Kultur der Zurückhaltung*»

No que se refere à política de segurança da Alemanha, apesar das mudanças que ocorreram no contexto euro-atlântico com o fim da Guerra Fria, os decisores alemães mantiveram-se fieis à lógica fundacional da RFA, ou seja, uma preferência contínua por meios não militares e uma relutância no uso da força militar em interven-

ções internacionais na prossecução de uma política de segurança até ai pouco autónoma (Daehnhardt, 2013; Longhurst, 2004). Havia pouca predisposição do *Auswärtige Amt* (Ministério dos Negócios Estrangeiros alemão) em exercer maior responsabilidade internacional neste domínio, ao passo que o ministério da defesa não tinha o peso político necessário para conduzir uma mudança significativa. Guido Westerwelle mantinha uma postura crítica quanto à participação alemã em várias missões internacionais e era defensor da manutenção da tradicional cultura de relutância militar (*Kultur der militärischen Zurückhaltung*), como ficou patente nas questões da Líbia e da Síria, e nas operações de que a Alemanha fazia parte, decididas muitas vezes apenas após pressão dos aliados, para participarem, e para aumentarem o número das tropas.

Entre 2010 e 2011 ficaram patentes as divergências, principalmente no que se referia à contínua participação da Alemanha na missão ISAF, no Afeganistão, entre Westerwelle, que pretendia evitar o aumento dos compromissos internacionais da Alemanha, e Karl Theodor zu Guttenberg, Ministro da Defesa, que considerava que as responsabilidades acrescidas da Alemanha deveriam traduzir-se na participação ativa e sem *caveats* (evitar participar nas zonas perigosas em missões internacionais de combate ao lado dos seus parceiros, como aconteceu durante a missão ISAF da OTAN no sul do Afeganistão, entre 2001 e 2014) em futuras intervenções internacionais e compromissos de aliança. Estas divergências revelavam a permanência de uma cultura estratégica alemã, que os seus próprios interlocutores políticos caracterizam como a *Kultur der Zurückhaltung*, para justificar as reservas alemãs em participar em intervenções militares internacionais (Daehnhardt, 2013b).

Esta cultura de relutância explica-se pela memória histórica da Segunda Guerra Mundial que inseriu no código genético coletivo alemão uma preferência por uma cultura política do multilateralismo institucional articulado com a aversão ao envolvimento militar *per*

se da Alemanha num conflito internacional, e com a percecionada desconfiança dos países vizinhos face a possíveis intenções de hegemonia da Alemanha. A maioria dos inquiridos à opinião pública revela, continuamente, uma preferência por uma fraca afirmação da Alemanha em política externa, aliada à vontade de vê-la afastada dos grandes conflitos internacionais (Bulmer, 2010; Green, 2005). Sucessivos inquiridos revelam que apenas um terço da opinião pública alemã é favorável a uma maior responsabilização da Alemanha na política internacional, e que a proteção dos direitos humanos internacionalmente e a melhoria da proteção do clima e do meio ambiente devem ser a prioridade da diplomacia alemã⁸. Por estas razões, as decisões sobre o envio de tropas da Bundeswehr para as missões humanitárias, de estabilização pós-conflito e de combate nas quais a Alemanha tem participado, têm de ser sempre justificadas como decisões singulares, aprovadas pelo *Bundestag* e muitas vezes fiscalizadas pelo Tribunal Constitucional Federal⁹. Ao mesmo tempo identifica-se a ausência de uma estratégia de coliderança, com a França e/ou Grã-Bretanha, que fortaleça uma abordagem europeia conjunta, liderada pelas duas ou três principais potências europeias.

⁸ Num inquérito da Fundação Körber, de maio de 2014, 60 por cento dos alemães considera que a «cultura da relutância» deve continuar, enquanto 37 por cento é favorável a um envolvimento mais forte da Alemanha. Em comparação com 1994, ano em que o Tribunal Constitucional Federal decidiu que a Alemanha poderia começar a participar militarmente em intervenções internacionais *out-of-area* estas posições são diametralmente opostas: vinte anos antes, apenas 37 por cento eram a favor da manutenção da contenção na política externa, enquanto que 62 por cento argumentavam a favor de uma maior responsabilidade alemã na política internacional. «Der Bundesbürger und die Außenpolitik», *Deutsche Welle*, 6 de julho de 2014. [<http://www.dw.de/der-bundesbürger-und-die-außenpolitik/a-17754883>] (consultado a 12 de março de 2015).

⁹ O número de soldados que integram as missões internacionais em que a Alemanha participa tem vindo a decrescer significativamente: assim enquanto que em 2004 os contingentes ascendiam a cerca de 10.000 soldados, em 2015 o número é de cerca de 2500 soldados. Ver [<http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/einsatz>] (consultado a 12 de março de 2015).

Se a preferência contínua por meios não militares e a relutância no uso da força militar em intervenções internacionais não é criticável em si, o facto de a Alemanha não ter desenvolvido, desde a sua unificação, uma política de segurança fundada num pensamento estratégico correspondente ao de uma potência ordenadora do sistema internacional, tem produzido decisões *ad hoc* e por vezes erráticas, que revelam uma Alemanha continuamente cautelosa e hesitante e que ocasionalmente se encontra de costas voltadas às políticas dos seus parceiros¹⁰. Num cenário negativo, uma consequência inesperada, poderá ser a perceção, junto dos parceiros, de uma Alemanha potencialmente menos multilateralista, menos previsível na lealdade de aliança e mais ambivalente quanto ao multilateralismo nas ações de política externa alemã, onde a rejeição do uso da força parece esconder, por detrás do discurso da ‘prudência’ e da ‘cautela’ uma secundarização dos interesses conjuntos dos parceiros da Aliança Atlântica, sugerindo ainda uma falta de vontade de liderança estratégica.

Isto tornou-se evidente em março de 2011, quando a Alemanha se absteve na votação da resolução 1973 sobre a aplicação de uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia, que viria a ser levada a cabo pela OTAN, fazendo com que na prática, o voto de abstenção alemão fosse entendido como um voto ‘quase-contra’ à posição dos seus aliados europeus e norte-americano, quando Berlim se posicionou ao lado da Rússia, China e Brasil, que igualmente se abstiveram¹¹.

¹⁰ O ponto aqui não é que a Alemanha não tenha participado em missões militares internacionais – está presente, desde 2001 na missão de estabilização no Afeganistão e mantém uma presença desde o fim da missão da ISAF em finais de 2014; está presente nas missões de estabilização no Mali e no Kosovo e recentemente treinou soldados curdos *pesh merga* para combaterem a ameaça do Estado Islâmico no Iraque. O argumento é que apesar desta participação a Alemanha não desenvolveu, até 2014, um pensamento estratégico para a sua política de segurança.

¹¹ UNSC Resolution 1973 (2011), 17 de março. [<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>] (consultado a 12 março de 2015).

Berlim poderia ter aprovado a resolução, colocando-se ao lado dos seus aliados, e simultaneamente posicionar-se contra uma participação alemã na operação. A decisão de abster-se foi mal recebida pelos parceiros da Alemanha, ainda por mais que foi tomada quando a Alemanha integrava o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) como membro não permanente durante o biénio 2011/2012. À semelhança dos governos anteriores, esta coligação defendia a reforma do CSNU e um lugar permanente para a Alemanha neste grémio. Este objetivo, contudo, não escondia a contradição entre a ambição alemã de atribuição de um lugar permanente no CSNU, justificada pela vontade em assumir responsabilidades acrescidas na gestão de crises internacionais, por um lado, e a falta de vontade em aumentar a contribuição financeira ou de enviar (mais) tropas alemãs para zonas de conflito onde os seus aliados estivessem a conduzir uma intervenção militar, por outro.

A pretensão de se afirmar como nova grande potência, desde 1998, levantava ainda sérias questões quanto à capacidade efetiva da Alemanha quanto aos meios necessários, materiais e financeiros para custear tal transformação. O orçamento de defesa da Alemanha tem vindo a diminuir, e os gastos de defesa, não ultrapassam os 1.31% do PIB (SIPRI, 2014). É relevante realçar que a relutância na participação em missões internacionais não tem impedido, contudo, que a Alemanha tenha sido, entre 2010 e 2014, o quarto maior exportador de armas, depois dos EUA, Rússia e China, num contexto internacional de crescente volume de transferência de armamentos (SIPRI, 2015), e que entre os principais destinatários das exportações alemãs se encontrem países da zona volátil do Médio Oriente, como o Egito e a Líbia, e a Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos e o Qatar.

Por outro lado, a política externa é fortemente condicionada pela política interna. Como a Alemanha é caracterizada por um sistema político altamente descentralizado, onde diferentes mecanismos de coordenação se sobrepõem e têm de gerir conflitos de

interesses, o executivo federal tem de lidar com diferentes atores nacionais e subnacionais na formulação da política externa: a composição do próprio governo é por definição uma coligação entre dois ou mais partidos, existe uma autonomia ministerial significativa, um Bundestag que sanciona as políticas, nomeadamente aprova as missões internacionais em que a Alemanha participa, o papel dos *Länder* (Estados federados) na estrutura federalista do Estado, a independência do *Bundesbank* (Banco Central Alemão), assim como o poderoso Tribunal Constitucional Federal (Daehnhardt, 2013a). Neste caleidoscópio de atores qualquer mudança na política externa é percebida com ansiedade junto de grande parte da elite política assim como junto da maioria da opinião pública alemã.

A Alemanha, a crise na Ucrânia e o colapso da ordem no espaço euro-atlântico

Quando se constitui o segundo governo de Grande Coligação entre CDU/CSU e SPD, em dezembro de 2013, permanecia inalterado o paradoxo na política externa alemã, entre uma Alemanha que se tinha consolidado como a potência central europeia, com capacidade política e económico-financeira para liderar a saída da crise na zona euro, por um lado, e o desconforto evidente na definição de uma política de segurança assertiva, com base numa conceção estratégica da sua política externa e de segurança, à semelhança dos seus grandes parceiros europeus.

Para resolver este paradoxo, em janeiro de 2014, o Presidente da República Federal, Joachim Gauck, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Frank-Walter Steinmeier (SPD) e a Ministra da Defesa, Ursula von der Leyen (CDU), proferiram discursos na Conferência de Segurança de Munique (MSC), advogando que a Alemanha assu-

ma maiores responsabilidades na política internacional, incluindo, quando necessário, a participação militar da Alemanha em operações definidas em conjunto com os seus parceiros (MSC, 2014). O facto de estes três decisores alemães terem conjuntamente dirigido a mesma mensagem política tanto à elite e à opinião pública interna assim como aos parceiros internacionais da Alemanha demonstrou que a Alemanha atingia o estatuto de maioria em política externa e que já não era apenas percebida pelos seus aliados como uma potência líder mas que uma parte importante da sua elite assumia politicamente o papel da Alemanha como tal.

Três fatores externos aceleraram esta dinâmica de mudança da política externa alemã. O primeiro, o fator semiexterno, foi a crise da zona euro, com a crise da dívida soberana da Grécia em particular, que levou Berlim a prosseguir assertivamente uma política de reformas estruturais e programas de austeridade nos países endividados e exigindo, em troca da concessão da ajuda financeira o cumprimento de critérios de estabilidade económica e políticas anti-inflacionárias. Isto catapultou Berlim para a posição política de *primus inter pares*, confirmando a posição de preponderância económica que a Alemanha consolidou desde meados da década de 2000 tanto dentro da União Europeia, onde a Alemanha é o principal credor dos países endividados, como, por exemplo, no relacionamento bilateral com a República Popular da China, com a qual mantém uma forte relação comercial devido à importância das exportações alemãs para este país. A Alemanha afirmava-se enquanto potência geoeconómica (Kundnani, 2011): uma definição do interesse nacional em termos económicos; um papel relevante na definição da política externa para grupos empresariais centrados na exportação de produtos alemães; uma sobreposição de interesses económicos à promoção de princípios democráticos e à defesa dos direitos humanos; uma preferência pelo multilateralismo seletivo e, por último, a instrumentalização do poder económico na influência exercida sobre outros Estados. A crise das dívidas soberanas

na UE e a forma como a Alemanha exerce influência direta sobre as decisões sobre as reformas estruturais e programas de ajustamento em curso ilustram bem o novo papel da Alemanha. A importância do ministro das finanças, Wolfgang Schäuble (CDU), que ocupa o cargo desde 2005 não é de menosprezar na definição não apenas da política financeira da Alemanha, mas da política europeia em geral, com repercussões para a política externa e de segurança alemãs, assim como para o futuro rumo da União Europeia.

O segundo fator, o reposicionamento estratégico dos Estados Unidos da América para o Pacífico, em resposta à afirmação da República Popular da China como potência regional, e o seu mais sério competidor estratégico internacional, também aumentou a pressão sobre Berlim para que assuma um maior papel enquanto ator político internacional. Na realidade esta dinâmica não é nova, tendo em linha de conta que já o presidente George Bush, em maio de 1989, num discurso em Mainz, propusera ao então Chanceler Helmut Kohl, que os EUA e a RFA cooperassem como *partners in leadership*, ou seja, que cooperassem estreitamente em matéria de política transatlântica e na política internacional. Mesmo que um quarto de século depois esta coparceria não se tenha verdadeiramente instituído, é a Alemanha, mais do que a França ou a Grã-Bretanha que está a assumir o papel de potência liderante na Europa, pela sua capacidade económica, pelas fragilidades estruturais francesas e pelas incertezas britânicas quanto à sua permanência, atualmente, na União Europeia. Este cenário parece sugerir que as palavras do antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Polónia, Radek Sikorski, não foram em vão, quando ele afirmou, numa conferência em Berlim, em novembro de 2011, que o que ele receava, mais do que a reemergência de um nacionalismo alemão, era a 'inação alemã' perante os desafios que se colocavam à Europa e que não permitiam que a Alemanha falhasse na liderança (*The Economist*, 2011). Este novo estatuto da Alemanha

está assim interligado com a transição de poder decorrente, no espaço euro-atlântico, do relativo retraimento estratégico norte-americano da Europa.

Por último, a crise na Ucrânia, em curso desde novembro de 2013, sobre as opções da política externa ucraniana – alinhamento ou com o Ocidente ou com a Rússia, numa interpretação percecionada desta forma por Moscovo – representa o maior desafio para a política externa alemã. Para o Ministro dos Negócios Estrangeiros Frank-Walter Steinmeier a questão do conflito na Ucrânia é para a diplomacia alemã uma questão de guerra ou paz na Europa. Esta crise confirmou a Alemanha enquanto potência diplomática na Europa e no espaço euro-atlântico, desde 2014, na definição de uma resposta à política externa de Vladimir Putin. Nesta crise, a Rússia prossegue a destabilização do relacionamento bilateral entre Kiev e Moscovo, e da relação entre a Rússia e o Ocidente, do qual, por opção, Putin se vem aceleradamente a distanciar ao tentar reintegrar partes da antiga União Soviética desrespeitando disposições do direito internacional, como a soberania e a integridade territorial dos outros Estados, como aconteceu com a anexação russa da Crimeia, em março de 2014, em violação da integridade territorial da Ucrânia.

Isto levou Berlim a repensar a sua política externa para a Rússia: a trajetória de contestação de Moscovo da ordem europeia do pós-Guerra Fria e do seu enquadramento normativo euro-atlântico e a falta de credenciais democráticas da liderança russa provocaram uma viragem na abordagem política do governo alemão, levando-o a defender a aplicação de sanções económicas à Rússia, em conjunto com os restantes países ocidentais, e reconhecendo que, apesar dos seus esforços de mediação entre Moscovo e Kiev, com os tratados de Minsk 1 (setembro de 2014) e Minsk 2 (fevereiro de 2015) sobre um cessar-fogo entre soldados ucranianos e separatistas pró-russos na Ucrânia oriental, as ações de Putin conduziram irrevocavelmente ao fim da ordem europeia do pós-Guerra Fria.

A aplicação de sanções económicas à Rússia revelou uma convergência importante entre os dois lados do Atlântico, com a Chanceler Merkel a assumir desde o início a liderança na resposta a Moscovo, e a atuar em estreita cooperação com o Presidente francês Hollande em tentativas de mediação que levaram à assinatura de dois tratados de cessar-fogo sem que se possa afirmar (à data do fecho deste capítulo) que a paz regressou à Ucrânia. A convergência transatlântica pode vir a ser testada, no entanto, face à possibilidade de fornecimento de armamento à Ucrânia, com uma maioria dos membros do Congresso norte-americano (à exceção, por enquanto, do presidente Barack Obama) a considerar necessário o envio dessa ajuda, ao passo que o governo alemão considera que o fornecimento de armas não dissuadiria o regime de Moscovo a deixar de fornecer armamento aos movimentos separatistas que atuam no leste da Ucrânia, a zona disputada entre Kiev e Moscovo.¹² Por outras palavras, enquanto a análise política e económica favorece uma posição conjunta entre Berlim e os seus parceiros, a análise securitária – que pode vir a implicar a possibilidade de fornecimento de ajuda militar e, em última instância, um debate sobre o uso da força – revela as primeiras divergências na resposta ocidental à política russa.

É neste contexto de significativa transformação do contexto internacional, ao qual se junta a ameaça terrorista do chamado ‘Estado Islâmico’ à ordem euro-atlântica e ao modelo de ordenamento ocidental, que o Ministro dos Negócios Estrangeiros Steinmeier iniciou o projeto «*Review 2014: Aussenpolitik weiter denken*», («Pensar a Política Externa mais longe») em inícios de 2014, impulsionando um debate estratégico nacional na Alemanha através de dezenas

¹² «Obama Said to Resist Growing Pressure from All Sides to Arm Ukraine», *New York Times*, 10 de março de 2015. [<http://www.nytimes.com/2015/03/11/us/politics/obama-said-to-resist-growing-pressure-from-all-sides-to-arm-ukraine.html>] (consultado a 15 de março de 2015).

de conferências com membros da sociedade civil, para dinamizar a transformação da política externa alemã. Em 25 de fevereiro de 2015, Steinmeier apresentou o relatório final: o objetivo é impulsionar a necessária mudança da cultura de política externa alemã, através de alterações das estruturas, instrumentos e processos do *Auswärtige Amt*. Steinmeier anunciou, entre outras medidas, a criação de uma nova Direção-Geral para a Prevenção de Crises, Estabilização e Reconstrução da Paz no Ministério para responder com mais eficácia e celeridade à panóplia de crises e não apenas às fases de conflito mais agudas. «Queremos atuar mais cedo, mais decididamente e de uma forma mais substancial», ao mesmo tempo aceitar que «compreender os limites das nossas capacidades é parte essencial de uma política externa viável» afirmou Steinmeier, assim como evitar «o dilema estratégico de ter de escolher entre a nossa competitividade num mundo globalizado e a integração europeia» (Steinmeier, 2015a). Medidas como a criação de um Departamento para questões de Ordem Internacional ou o fortalecimento do Centro para as Missões de Paz para tornar mais eficazes as capacidades civis são propostas nesse sentido. As medidas anunciadas devem ser implementadas até finais de 2016, com o objetivo de assegurar uma maior mobilização de recursos e aumentar a capacidade estratégica da política externa alemã que corresponda à «responsabilidade da Alemanha como potência europeia líder com interesses globais». Num artigo publicado no jornal *New York Times*, em março de 2015, Steinmeier sublinhou a necessidade da análise realista dos constrangimentos e a importância da paciência estratégica (Steinmeier, 2015b). Quanto à relação com os Estados Unidos, Steinmeier definiu o papel da Alemanha como o de *chief facilitating officer*, europeu, na condução de uma resposta transatlântica conjunta aos desafios futuros, sejam eles as negociações para a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (TTIP), a resolução da crise na Ucrânia ou o combate ao terrorismo internacional.

Por seu turno, a ministra da defesa Ursula von der Leyen, deparando-se com o estado de debilidade tecnológica e falta de equipamento das forças armadas alemãs impulsionou o processo de redução do equipamento militar e ordenou a modernização efetiva das forças armadas. Em finais de fevereiro de 2015, definiu a continuação de produção e modernização da força aérea alemã, e o ministro das finanças, Wolfgang Schäuble decidiu, para o efeito, desbloquear verbas, para que a partir de 2017 a Alemanha comece a gastar mais na defesa, cuja contribuição se encontra, atualmente, nos 1.3% do PIB alemão, ou seja, 0.7% abaixo dos 2% do PIB acordados entre os países membros da OTAN (SIPRI, 2014). Apesar de ter o 9º maior orçamento de defesa do mundo, e deter 2.6% dos gastos militares globais, a Alemanha é, depois do Japão, o país que menos gasta em despesas militares em termos de proporcionalidade em relação ao seu PIB. Contudo, como vimos, aumentar o orçamento de defesa e a participação em missões de pacificação, estabilização e de combate no exterior permanece um domínio problemático na política alemã que certamente irá deparar-se com resistência junto da opinião pública alemã. Mas o facto de existir a mesma análise estratégica entre o MNE alemão e o ministério da defesa, ao contrário do que acontecera no tempo de Westerwelle e zu Guttenberg, revela que o presente governo tem a ambição de levar a cabo uma mudança estratégica da política externa alemã.

Conclusão

Ao contrário do que se passou na primeira metade do século XX e de forma menos acentuada durante a Guerra Fria, uma Alemanha unificada no centro da Europa já não é hoje vista como ameaça à estabilidade do espaço euro-atlântico. Durante a Guerra Fria, a Alemanha dividida foi um peão no tabuleiro de relacionamento

entre as duas superpotências. Passo a passo, a RFA traçou uma política externa que lhe permitiu alargar o contexto de atuação nas estruturas europeias e transatlânticas. A Alemanha de hoje não apenas rejeitou um incremento unilateral de poder como prosseguiu o aprofundamento da integração europeia e o reforço das instituições ocidentais, e manteve o ênfase na continuidade do multilateralismo como melhor instrumento da política externa alemã, onde o relacionamento com a França e com os Estados Unidos permanecem os dois pilares fundamentais da diplomacia alemã.

A atual política externa corresponde à diplomacia de um ator crescentemente autoconfiante e assertivo, tanto nas suas relações com membros da União Europeia como nas suas relações transatlânticas com os Estados Unidos. Percorreu, assim, a transição de uma potência 'domesticada' para uma potência geo-económica no centro da Europa. No domínio da política de segurança, continua a existir uma relutância, em assumir um papel mais correspondente ao efetivo poderio político e económico que a Alemanha exerce. Esta permanente oscilação entre assertividade económica, atratividade cultural, liderança política e hesitação político-securitária só será ultrapassada quando a maioria de elite política definir um novo consenso externo quanto à estratégia internacional da Alemanha, e quando a opinião pública sair da sua zona de conforto e aceitar que o seu país tem responsabilidades de liderança no garante da ordem europeia e internacional. Perante os atuais desafios da crise económico-financeira, da crise da Ucrânia, da ameaça terrorista do 'Estado Islâmico', e dos movimentos de refugiados vindos de África, a consolidação efetiva da Alemanha como a potência central europeia só estará cimentada quando a política externa alemã responder como a grande potência que ela é a esta multiplicidade de desafios, e o fizer sempre em cooperação estreita com os seus parceiros europeus e transatlânticos.

Quadro 1.
Questões para análise
Contextualize a importância da memória histórica recente na definição da política externa alemã.
Como é que a elite política alemã se adaptou às mudanças estruturais internas e internacionais ocorridas após a unificação alemã?
Que estratégia seguiram os diferentes governos alemães na articulação da posição da Alemanha na União Europeia e na Aliança Atlântica?
A crise da Ucrânia transformou os contornos da ordem euro-atlântica do pós-Guerra Fria. Como é que isto se refletiu no relacionamento entre a Alemanha e a Rússia?
A crise da zona euro confirmou a Alemanha como potência política e económica na Europa. Esta nova assertividade não é contudo refletida na política de segurança alemã, onde Berlim continua a exercer uma 'cultura de relutância'. Porquê?

Quadro 2.
Fontes na Internet
Chanceler da Alemanha, http://www.bundeskanzlerin.de/Webs/BKin/EN/Homepage/homepage_node.html
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, http://en.dgap.org/
Deutsche Welle, http://www.dw.de/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/s-30734
Ministério dos Negócios Estrangeiros, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Startseite_node.html
Munich Security Conference, https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-conference/

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Ash, Timothy Garton (1994) <i>In Europe's Name: Germany and the Divided Continent</i> . New York: Random House.
Bulmer, S. C. Jeffery e W. Paterson (2000) <i>Germany's European diplomacy: Shaping the regional milieu</i> . Manchester: Manchester University Press.
Hanrieder, Wolfgang (1989) <i>America, Europe: Forty Years of German Foreign Policy</i> . New Haven and London: Yale University Press.
Katzenstein, Peter (1997) (org) <i>Tamed Power: Germany in Europe</i> , Ithaca and London: Cornell University Press.
Mauil, Hanns (2006) (org) <i>Germany's Uncertain Power: Foreign Policy of the Berlin Republic</i> . Basingstoke: Palgrave Macmillan.
Sarotte, Mary Elise (2009) <i>1989 and the Struggle to Create Post-War Europe</i> , Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Bibliografia

- Banchoff, Thomas (1999) *The German Problem Transformed: Institutions, Politics, and Foreign Policy, 1945-1995*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bulmer, Simon; Jeffery, Charlie and Padgett, Stephen (2010) (org) *Rethinking Germany and Europe: Democracy and Diplomacy in a semisovereign state*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Crawford, Beverly (2007) *Power and German Foreign Policy: Embedded Hegemony in Europe (New Perspectives in German Studies)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Daehnhardt, Patricia (2009) «O fim da Guerra Fria e a Unificação Alemã», *Relações Internacionais*, 23, 39-51.
- Daehnhardt, Patricia (2011) «As transformações da política europeia da Alemanha», *Política Internacional e Segurança*, Lisboa: Universidade Lusíada, 5, 53-75.
- Daehnhardt, Patricia (2013a) «Germany, the EU and a transforming domestic political arena», in Charlotte Bretherton and Michael L. Mannin (org), *The Europeanization of European Politics*. New York: Palgrave Macmillan, 25-38.
- Daehnhardt, Patricia (2013b) «A Alemanha e as intervenções militares internacionais: a persistência da 'Kultur der Zurückhaltung'», *Relações Internacionais*, 40, 133-156.
- Daehnhardt, Patricia (2014) «A Rússia e a Alemanha: uma relação sui generis em mudança», in Patricia Daehnhardt e Maria Raquel Freire (org), *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 141-175.
- Fischer, Joschka (2000) «From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration», Universidade de Humboldt, Berlim, 12 de maio. [www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf] (consultado a 14 de março de 2015).
- Gaspar, Carlos (2003) «A Guerra Fria acabou duas vezes», *Nação e Defesa*, 105, 141-176.
- Gauck, Joachim (2014) «Germany's role in the world: Reflections on responsibility, norms and alliances», Discurso do Presidente da República Federal da Alemanha na Conferência de Segurança de Munique, 31 de janeiro. *Munich Security Conference*: [http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz-Englisch.pdf?__blob=publicationFile] (consultado a 14 de março de 2015).
- Green, Simon e Paterson, William (2005) (org) *Governance in Contemporary Germany: The Semisovereign State Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haftendorn, Helga (2006) *Coming of Age: German Foreign Policy since 1945*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Harnisch, Sebastian e Maull, Hanns (2001) (org) *Germany – Still A Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*. Manchester: Manchester University Press.
- Hyde-Price, A. (2000) *Germany and European order*. Manchester and New York: Manchester University Press.

- Kundnani, Hans (2011) «Germany as a geo-economic power», *Washington Quarterly*, 34(3), 31-45.
- Kundnani, Hans (2014) *The Paradox of German Power*. London: Hurst Publishers.
- Leyen, Ursula von der (2014) Discurso da Ministra da Defesa na Conferência de Segurança de Munique, 31 de janeiro. *Munich Security Conference*, 31 de janeiro. [https://www.securityconference.de/fileadmin/MSC_/2014/Reden/2014-01-31-Speech-MinDef_von_der_Leyen-MuSeCo.pdf] (consultado a 14 de março de 2015).
- Longhurst, Kerry (2004) *Germany and the use of force: the evolution of German security policy 1990–2003*. Manchester: Manchester University Press.
- Paterson, William (2011) «Reluctant Hegemon? Germany moves centre stage in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, 49, 57-75.
- Plessner, Helmuth (1959) *Die verspätete Nation. Über die Verführbarkeit bürgerlichen Geistes*, Stuttgart (originalmente publicado em 1935).
- Schröder, Gerhard (1998) Discurso perante o Bundestag, 10 novembro 1998. [<http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/16/69116/multi.htm>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Schröder, Gerhard (2002) Discurso eleitoral, em Hannover, 5 de agosto. [<http://www.spd.de>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Schwarz, Hans-Peter (1985) *Die gezähmten Deutschen: Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Schwarz, Hans-Peter (1994) *Die Zentralmacht Europas. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin: Siedler Verlag.
- SIPRI (2014) «Trends in World Military Expenditure, 2013», SIPRI Fact Sheet, abril.
- Steinmeier, Frank-Walter (2014) Discurso do Ministro dos Negócios Estrangeiros na Conferência de Segurança de Munique, 1 de fevereiro. *Munich Security Conference*: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_MüSiKo.html] (consultado a 14 de março de 2015).
- Steinmeier, Frank-Walter (2015a) Discurso do Ministro dos Negócios Estrangeiros na apresentação do relatório sobre «Review 2014 – A Fresh Look at German Foreign Policy», 25 de fevereiro. [http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Infoservice/Presse/Reden/2015/150225-BM_Review_Abschlussveranstaltung.html?nn=699270] (consultado a 14 de março de 2015).
- Steinmeier, Frank-Walter (2015b) «Save Our Trans-Atlantic Order», *New York Times*, 11 de março. [http://www.nytimes.com/2015/03/12/opinion/save-our-trans-atlantic-order.html?_r=0].
- Stenographischer Bericht, 186. Sitzung, 2001, 12 de setembro. [<http://www.bundestag.de/plenargeschehen/pp/2001/index.htm>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Sternberger, Dolf (1990) *Verfassungspatriotismus*. Suhrkamp: Frankfurt am Main.
- The Economist* (2011) «Poland's appeal to Germany», 29 de novembro. [<http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2011/11/polands-appeal-germany>] (consultado a 14 de março de 2015).

CAPÍTULO 3

ARÁBIA SAUDITA

Ana Santos Pinto

A Arábia Saudita tem vindo a afirmar-se, nas últimas décadas, como um dos atores mais ativos da diplomacia do Médio Oriente. Fundador da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), único país árabe com representação no G-20 e membro respeitado da Liga Árabe, a monarquia saudita tem marcado presença em diversos esforços de mediação e promoção da paz na região, procurando demonstrar ser um parceiro credível da comunidade internacional. Porém, a natureza conservadora do regime, sustentado no apoio de clérigos wahabitas, e a permanente ausência de reformas políticas efetivas, aumentam a desconfiança face ao país de origem de Osama Bin Laden e de quinze dos suicidas que perpetraram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

Analisando a ação do regime saudita, em particular a partir da segunda metade do século XX, é possível identificar três pilares fundamentais, com implicações na formulação da política externa: ser o guardião dos locais mais sagrados do Islão (Meca e Medina); deter uma das maiores reservas de petróleo do mundo; e contar com o apoio das sucessivas administrações norte-americanas. Este texto procurará analisar as principais orientações da política externa sau-

dita à luz destes três pilares, numa dinâmica marcada pela natureza particular do regime vigente na Arábia Saudita.

Tensão no regime: tradição *versus* modernidade

A Arábia Saudita assenta a sua narrativa de diferenciação face aos restantes Estados muçulmanos no facto de ser o guardião das cidades santas de Meca – local de nascimento de Maomé – e Medina – local onde o Profeta veio a falecer e onde se recolheu após a Hégira¹³. Reconhecida como o lugar de nascimento do Islão, o significado simbólico da Arábia Saudita não pode ser subestimado, já que é não só o destino da *Hajj* (peregrinação anual a Meca e um dos cinco pilares do Islão) como o local para onde se orientam as orações diárias de todos os muçulmanos. Esta estreita ligação às origens do Islão promove um ambiente cultural conservador, sustentado numa interpretação estrita da Lei Islâmica (*Sharia*) (al-Rasheed, 2002: 5).

É neste contexto que o regime saudita considera ter deveres islâmicos acrescidos e que, como tal, deve adaptar as necessidades de reforma, impostas pela modernidade, aos princípios religiosos mais conservadores. A este facto não é alheia a importante influência wahabita na formação do Estado e do regime na Arábia Saudita.

A origem do Estado saudita remonta a 1750, quando um líder local, Muhammad Bin Saud, uniu forças com um reformador islâmico, Muhammad Abd al-Wahhab, para a criação de uma nova entidade política. Abd al-Wahhab, fundador da doutrina wahabita, defendia uma interpretação particularmente puritana no Islão sunita que,

¹³ Hégira consiste no processo de migração de Maomé e dos seus seguidores de Meca para Medina, em 622 d. C, onde se constitui como a primeira cidade regida de acordo com os princípios definidos pelo Profeta. A Hégira é um acontecimento central na história do Islão, cuja importância se reflete na sua consagração como a base do calendário religioso.

adaptada à contemporaneidade, consiste na tentativa de purificação do Islão face a quaisquer inovações ou práticas que o desviam das interpretações do Profeta e dos seus companheiros (Commins, 2006). Ou seja, baseia-se nos princípios do Islão afirmados no séc. VII, rejeitando subsequentes acréscimos de crenças e costumes. Desde então, a família Saud mantém uma aliança com os wahabitas, com o objetivo de manter um Estado dirigido de acordo com os princípios do Islão (Yamani, 2008).

Porém, a concretização do Estado saudita só surge já no século XX. Após o período de domínio Otomano no Médio Oriente, o mentor e fundador da Arábia Saudita, Abdul Aziz Al Saud (conhecido por Ibn Saud), aproveita o vazio de poder na Península Arábica e promove a unificação das diversas províncias através da conquista de territórios. Rapidamente, e apoiado numa coligação de tribos liderada pela família Saud, foram conquistados quatro quintos da Península Arábica, tendo o novo Estado sido proclamado, primeiro em 1926 – enquanto Reino de Hijaz – e, mais tarde, já como Reino da Arábia Saudita, em 1932.

Neste sentido, a manutenção do Estado saudita depende, também, de acordos *ad hoc* com líderes tribais, que mantêm a sua importância na estrutura da comunidade nacional (Commins, 2006: 104). Isto, porque a Arábia Saudita assenta numa sociedade de estrutura tribal, que deriva da existência de diversas regiões com diferentes histórias de relação com o exterior. No interior do território mantêm-se fortes tradições tribais e uma interpretação mais estrita do Islão, enquanto nas zonas litorais e maiores aglomerados urbanos existe um crescente cosmopolitismo e uma maior diversidade social, económica e política da população (al-Rasheed, 2002: 6).

Por estes motivos, a Arábia Saudita vive uma tensão entre duas perspetivas face à natureza e organização da sua sociedade: por um lado, uma perspetiva conservadora, que defende a existência de um país culturalmente uniforme, sustentado no wahabismo sunita e nos

valores tribais da região de Najd (local de origem da família real Saud), e que, como tal, promove uma estratégia de homogeneização da comunidade nacional; por outro, uma perspectiva progressista, que reconhece a existência de uma comunidade diversificada – resultado de um país composto por diversas regiões, tribos e seitas –, e que, por isso, exige uma estratégia pluralista assente em reformas inclusivas. Ambas as estratégias refletem-se em cisões no seio da família real saudita, bem como das elites nacionais e mesmo na classe religiosa, e na definição de diferentes posicionamentos face às expectativas e exigências de reformas internas, designadamente as tentativas de alargamento da representação política.

No seio da família real, que conta com mais de 22 mil membros, existe uma luta interna entre aqueles que são mais abertos à promoção de reformas económicas, políticas e sociais, e aqueles que defendem a manutenção do *status quo*¹⁴. Ao longo da última década a monarquia saudita tem procurado acomodar, com cautela, as exigências populares, tendo promovido um conjunto de reformas que conduziram, por exemplo, à realização de Diálogos Nacionais – que envolvem a participação de sunitas e xiitas, homens e mulheres –, à realização de dois atos eleitorais ao nível municipal, em 2005 e 2011, e ao anúncio do direito de voto às mulheres, em 2012. Por seu lado, e em particular desde 2001, as elites sauditas têm procurado formar um *lobby* no sentido da concretização de reformas internas, que incluem a consagração de direitos civis e políticos, promoção da igualdade de género, responsabilidade governativa, promoção de medidas anticorrupção, distribuição equitativa dos recursos do Estado, promoção de um poder judicial independente e regulação do poder da estrutura wahabita. Em resposta a estas exigências, a

¹⁴ Recorde-se que o Rei Faisal (1904-1975) foi assassinado por um sobrinho, por ser considerado progressista, já que tinha desenvolvido, entre 1965 e 1975, uma tentativa de alargamento da representação política, incluindo, no Governo, representantes de diversas tribos e grupos religiosos (Yamani, 2008).

monarquia saudita tem procurado promover um conjunto de reformas políticas no sentido de responder, por um lado, às pressões internas das elites no sentido da modernização e, por outro, às pressões internacionais de aproximação aos princípios de organização dos Estados democráticos. Porém, encontra obstáculos nos princípios conservadores patentes na sociedade.

Os clérigos wahabitas procuram pressionar o regime para manter os seus privilégios e a pureza dos princípios islâmicos vigentes na Arábia Saudita. Ao contrário do que aconteceu com o império Otomano ou com o Egito, por exemplo, onde a moderação do Estado resultou na marginalização dos *ulemas*, a profunda ligação histórica entre a família Saud e o wahabismo significa que a componente religiosa do Reino não poderia ser marginalizada. Assim, os clérigos wahabitas usam o seu controlo sobre a Lei, influenciam a educação e afirmam uma legitimidade moral para influenciar a população contra a modernidade ocidental. O wahabismo infiltrou-se, assim, no Estado e na Administração Pública, utilizando-os para difundir a sua mensagem (Commins, 2006: 105). Os clérigos wahabitas controlam o poder judicial – todos os Juizes do Reino são nomeados pelos *ulemas* –, defendem a manutenção de uma interpretação estrita do Corão e a aplicação da *Sbaria* de acordo com uma interpretação exclusivamente wahabita. Para além disso, controlam importantes estruturas e políticas do Estado, como o Ministério dos Assuntos Islâmicos e das Finanças¹⁵, a definição da política religiosa (*mutaw'a*) e educativa, bem como controlam os órgãos de comunicação social e as Forças Armadas.

¹⁵ A componente de recolha de impostos tem, também, uma dimensão religiosa já que o Islão define a existência do *Zakat* (um dos pilares do Islão), um imposto obrigatório, que exige a todos os muçulmanos 2,5% do seu rendimento. Uma das categorias de beneficiários do *Zakat* são os muçulmanos que lutam pela causa do Profeta, podendo incluir, ainda, a construção de mesquitas, hospitais, escolas, investimentos em obras de divulgação do Islão ou a defesa da comunidade muçulmana de agressões externas (Cf. Esposito, 2003).

A estrutura institucional do Estado saudita assenta numa mistura entre tradições locais e modelos ocidentais, resultado da influência histórica, mas sem controlo direto, dos impérios ocidentais. Assim, Arábia Saudita é uma monarquia absoluta, onde o Rei é, simultaneamente, Chefe de Estado, Chefe de Governo, Guardião das Duas Mesquitas Sagradas do Islão e Comandante Supremo das Forças Armadas. Os poderes do Rei são limitados pela *Sharia*, não tendo o monarca competência para promulgar leis (apenas emite decretos reais, de acordo com a Lei islâmica), e não existindo separação entre a Igreja e o Estado. Neste sentido, o Corão e a *Sunna*¹⁶ compõem a Constituição do Estado, existindo ainda um conjunto de Leis Básicas de Governo, em vigor desde 1992. O poder executivo centra-se no Conselho de Ministros, composto atualmente por 22 ministérios. O Rei é, ainda, aconselhado por um Conselho Consultivo (*Majlis Al-Shura*), composto por 150 membros com um mandato de quatro anos, cuja composição é aprovada pelo Rei, não existindo partidos políticos ou eleições nacionais.

De acordo com as tradições sauditas, de origem tribal, as decisões do Rei (obrigatoriamente membro da família Saud) devem obter o consenso da família real, dos líderes religiosos e de outros elementos de destaque da sociedade saudita. Neste sentido, as decisões em matéria de política externa seguem um princípio de consulta alargada, sendo o responsável pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros um dos membros da família real saudita.

A diplomacia dos ‘petrodólares’

A Arábia Saudita dispõe de uma das maiores reservas de petróleo do mundo. Com a descoberta das jazidas, em 1930, deu-se

¹⁶ Síntese dos costumes e práticas do Islão, conforme a vida do Profeta Maomé.

uma rápida inserção da monarquia saudita na economia mundial, bem como um acelerado desenvolvimento económico e urbano, com a consequente sedentarização de uma população tradicionalmente nómada. Os elevados preços do petróleo, na última década, têm contribuído para que a Arábia Saudita disponha de importantes recursos financeiros e de uma economia forte, porém excessivamente dependente da produção e exportação petrolífera. Surge, então, um Estado de aparência liberal – tendo em conta que a modernização da economia e promoção do setor privado estão dependentes dos interesses da família real, detentora da empresa nacional petrolífera –, mas conservador face à devoção ao Islão wahabita, por convicção ou conveniência política dos seus líderes.

A expansão da doutrina wahabita constitui uma das prioridades de política externa da monarquia saudita, estando dependente dos recursos financeiros oriundos do petróleo (os designados ‘petrodólares’). Por um lado, porque é através dos recursos do Estado que se mantém a estrutura clerical wahabita (o Estado controla todas as Mesquitas), bem como a sua influência nas mais diversas áreas da sociedade. Desta forma, a monarquia apoia os *ulemas* wahabitas na expansão da sua doutrina e, em troca, recebe o apoio da estrutura clerical às suas decisões políticas. Por outro lado, ao nível externo, porque a exportação da doutrina é feita, igualmente, através do recurso a financiamentos estatais. Em diversas áreas regionais onde o desenvolvimento económico é mais reduzido (como os Estados da Ásia Central, Balcãs ou antigas repúblicas soviéticas), grupos radicais que professam o wahabismo, financiados pela Arábia Saudita, estabelecem organizações de caridade – criando mesquitas, escolas, orfanatos e hospitais – e promovem redes de crédito à população. Através da criação destas estruturas, estas organizações e os seus financiadores granjeiam o apoio das populações locais, em troca da adesão à doutrina wahabita. Desta forma, a própria monarquia

saudita adquire capacidade de influência nas mais variadas áreas regionais (Takeyhab & Gvosdevc, 2002: 100-103).

Já ao nível do Golfo Pérsico, uma das prioridades nacionais sauditas centra-se na definição de fronteiras – resultado da estrutura social tribal e de se tratar de uma área maioritariamente desértica – e no acesso aos recursos petrolíferos. Aquando da criação do Estado, na década de 1920, foi assinado um conjunto de Tratados entre a família Saud e os países vizinhos, com vista à definição de fronteiras e a criação de zonas neutras, face à partilha de recursos petrolíferos. Contudo, esta é uma questão que se mantém até à atualidade, em particular com o Sultanato de Oman. Ainda no período entre Guerras, em 1934, a monarquia saudita desencadeou um conflito com o único Estado independente à data, o Iémen, com o qual assinou um Tratado de Paz, em 1935, consagrando a vitória saudita e a incorporação no Reino de três províncias – Asir, Jizan e Najran –, até então consideradas parte do Iémen. Porém, esta questão ficou longe de estar resolvida e lançou as bases para um conflito entre a Arábia Saudita e o Iémen, que durou várias décadas. Só em junho de 2000, numa Cimeira entre o Rei Abdullah e o Presidente al-Abdullah Salih, foi definido um acordo fronteiriço permanente.

Ainda ao nível regional, em 1960, eclodiu um conflito no Iémen que, para além da dimensão interna, opôs dois dos principais atores do Médio Oriente: a Arábia Saudita (apoiantes do grupo monárquico iemenita) e o Egito (em apoio aos republicanos). Este foi, apenas, um dos palcos da competição pela liderança regional entre sauditas e egípcios, que se alargou a vários fóruns, designadamente à Liga Árabe, onde a Arábia Saudita levou vantagem devido aos recursos financeiros provenientes do petróleo – dispondo, por isso, de capacidade de financiamento a diversas iniciativas – e à expulsão do Egito, em 1979, após a assinatura do tratado de paz com Israel (al-Rasheed, 2002: 112-134).

Foi, precisamente, por dispor de uma capacidade financeira superior a outros Estados da região, que a Arábia Saudita se afirmou, ao longo da segunda metade do século XX, como um importante financiador do mundo árabe e muçulmano, designadamente através do apoio à Jordânia, Síria e grupos palestinos. No quadro da Guerra Fria, e durante a década de 1980, a monarquia saudita apoiou a resistência afegã contra a ocupação soviética, tal como os Estados Unidos e o Paquistão. Este apoio concretizava-se através da disponibilização de recursos financeiros, em particular a grupos *pastun*, que demonstravam uma tendência pró-wahabita. Após a retirada soviética, esta tendência terá desvanecido, o que originou uma menor capacidade de influência saudita (Yamani, 2008). Porém, tal não impediu a monarquia de Riade de ser um dos poucos Estados do mundo a reconhecer, diplomaticamente o regime Taliban, no Afeganistão, dado que ambos defendem uma interpretação estrita do Islão. Um dos principais apoiantes do regime Taliban, Osama Bin Laden, é membro de uma importante família saudita, mas nem por isso um apoiante da monarquia Saud. Apesar de defender uma interpretação igualmente puritana do Islão, Bin Laden considerava a monarquia saudita uma ‘marioneta’ do Ocidente, em particular dos Estados Unidos da América, e que por isso deveria ser deposta e substituída por um regime que garantisse a pureza dos princípios islâmicos.

Enquanto Guardião das Duas Mesquitas, locais sagrados do Islão, a Arábia Saudita afirma-se como detentora de uma legitimidade de representação da comunidade muçulmana (*umma*). Neste contexto, afirmou como prioridade de política externa a promoção do Diálogo Inter-religioso, defendido pelo então Rei Abdullah (1924-2015) em 2008, e concretizado através da promoção de uma conferência em Meca, em junho desse ano, e de uma outra em Madrid, no mês seguinte. Estas iniciativas, que tinham sido antecedidas por uma visita histórica, em 2007, ao Vaticano,

granjearam o apoio de diversos líderes religiosos e políticos, tendo resultado na organização de uma Cimeira dedicada à «Cultura da Paz», promovida no quadro da Organização das Nações Unidas e patrocinada pela Arábia Saudita, e que contou com a participação, entre outros, do Presidente israelita Shimon Peres e do Presidente norte-americano, George W. Bush.

A existência de recursos financeiros decorrentes da exploração e produção do petróleo têm garantido à Arábia Saudita a inserção no sistema internacional. Não só através da presença em diversas áreas regionais, mas também pela participação em vários fóruns internacionais, como o G-20, a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o Conselho para a Cooperação no Golfo, do qual é fundador, e que consiste numa organização composta por seis Estados do Golfo Pérsico dedicada à promoção da cooperação económica regional e do desenvolvimento social pacífico. O objetivo saudita, definido desde a década de 1970, era mover-se da margem para o centro da política árabe e mundial, assumindo-se como um ator de relevo do Médio Oriente, para o que contou com o apoio das sucessivas administrações norte-americanas.

Continuidades e mudanças: a aliança com os Estados Unidos

A relação de proximidade entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos da América constitui um pilar fundamental do regime e da política externa saudita. Ao nível interno, porque só com o respaldo norte-americano tornou possível ao regime sobreviver às pressões internacionais de aproximação aos parâmetros ocidentais de democratização e laicização do Estado. Ao nível externo, porque a Arábia Saudita foi o parceiro norte-americano no Médio Oriente, na segunda metade do século XX, não só ao nível económico e político – através do apoio a intervenções americanas na região, como a Guerra do

Golfo de 1991 –, mas também militar, através da presença de bases americanas em território saudita.

A década de 1980, e o contexto bipolar, demonstraram a importância da Arábia Saudita para os interesses norte-americanos na região, face ao expansionismo soviético no Golfo Pérsico e no Oceano Índico. A sua localização estratégica (com a proximidade ao Iraque, Irão e Israel) bem como a garantia de acesso a recursos energéticos fundamentais, determinaram a parceria entre sauditas e norte-americanos. Uma estratégia de cooperação, em matéria de segurança entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos era, por isso, vista por ambos como uma necessidade. Porém, esta relação apresenta-se problemática já que expõe a tensão entre a visão islâmica do mundo, defendida pelo regime saudita, e a necessidade de apoio por parte de um parceiro ocidental, como os Estados Unidos, para fazer face aos desafios à segurança regional (Niblock, 2006: 85-87). A Guerra do Golfo, de 1991, é disso exemplo, constituindo um importante momento de viragem nas relações diplomáticas na região.

Perante a ameaça expansionista de Saddam Hussein, plasmada na invasão ao território do Kuwait, a Arábia Saudita solicitou auxílio aos Estados Unidos e à Comunidade Internacional para que, através de uma força internacional, garantissem a segurança das fronteiras sauditas. Esta decisão conheceu, contudo, a oposição do Iémen (tradicional rival saudita no Golfo Pérsico), da Jordânia e da OLP (apoiantes do regime iraquiano). O então monarca saudita, Fahad bin Abdul Aziz Al Saud (1921-2005), destacou-se enquanto uma das principais vozes de mediação do conflito, orientando o tom da Comunidade Internacional para um esforço multilateral no sentido de restaurar a integridade territorial e soberana do Kuwait. Assumiu o papel de porta-voz da coligação internacional e utilizou a sua influência enquanto Guardião das Duas Mesquitas Sagradas do Islão para persuadir as nações árabes e muçulmanas a juntarem-se à coligação (al-Rasheed, 2002).

Existem, contudo, elementos na Guerra do Golfo de 1991 que vale a pena destacar. Em primeiro lugar, a reação internacional. Os Estados Unidos da América reagiram, de forma rápida, à invasão por parte do Iraque – detentor da segunda maior reserva de petróleo mundial – a um território que lhe permitia alcançar uma posição reforçada no fornecimento energético mundial (já que as reservas petrolíferas do Kuwait equivaliam a cerca de 10% das reservas mundiais). Isto, porque os Estados Unidos importavam cerca de 50% das suas necessidades energéticas e não seria aceitável ficarem dependentes da disponibilidade de negociação do regime iraquiano. Em segundo lugar, a reação regional. Pela primeira vez desde a criação da Liga Árabe, em 1945, regimes conservadores, como as monarquias do Golfo, assumiram uma causa comum com Estados mais radicais, como a Síria e a Líbia. A Jordânia, influenciada pelo apoio popular interno a Saddam Hussein, recusou-se a juntar-se à coligação internacional e opôs-se ao envolvimento americano e ocidental, apelando a uma solução exclusivamente árabe para o conflito. Esta tensão foi, aliás, objeto de duas reuniões de emergência da Liga Árabe, que resultaram na aprovação do envio de uma força de dissuasão para a Arábia Saudita, com o apoio de forças militares internacionais, primariamente americanas, com o objetivo de defender o território de um eventual ataque iraquiano (Milton-Eduards & Hinchcliffe, 2004, 95-105). Finalmente, a reação interna na Arábia Saudita. Os principais círculos da família real Saud estavam, aparentemente, divididos quanto à melhor ação a tomar: uns defendiam que seriam necessárias tropas americanas para defender o Reino; outros, como o Príncipe Abdullah, que viria a assumir a liderança do Reino, defendiam uma tentativa inicial de acordo negociado, no quadro da Liga Árabe. Esta segunda opção refletia a preocupação face ao impacto da presença de forças militares americanas em solo saudita, quer na opinião pública saudita quer no mundo islâmico (Niblock, 2006: 87).

Como consequência da crise do Golfo, em 1991, o governo saudita decidiu convidar as forças americanas a instalarem-se na Arábia Saudita (cuja retirada só se verificou em 2003) e a reforçar os seus laços de cooperação militar, designadamente através da realização de exercícios conjuntos e aquisição de equipamentos. Esta decisão constituiu um ponto de rutura nas relações entre a monarquia saudita e os militantes radicais, liderados por Osama Bin Laden, nos quais os serviços de *intelligence* e príncipes sauditas se tinham apoiado durante a década de 1980. Este foi, sem dúvida um ponto de viragem importante e que sustentou, uma década mais tarde, a retórica em torno dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 (Halliday, 2005: 151).

O conflito do Golfo gerou tensões sociais e políticas na Arábia Saudita. Os dissidentes, entre os quais alguns *ulemas*, começaram a questionar a liderança da família Saud e, em particular, as suas relações com o Ocidente. O governo saudita respondeu dando um ênfase renovado ao processo de reformas políticas económicas. Porém, estas iniciativas não se refletiram em resultados visíveis para a população e a liderança saudita permaneceu como um parceiro credível aos interesses norte-americanos. O Príncipe Abdullah, então regente, sempre foi considerado, pelas sucessivas administrações norte-americanas, como um líder moderado da região, a par do Presidente egípcio, Hosni Mubarak, e do Rei Abdullah da Jordânia. Para os Estados Unidos, estes líderes representavam o Médio Oriente (Yamani, 2008).

Contudo, a participação de cidadãos sauditas nos atentados terroristas de 2001 prejudicou, em grande medida, a relação entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos da América. Ao mesmo tempo, crescia a oposição interna no regime à amizade com o Ocidente, e em particular com os norte-americanos, como resultado da segunda Intifada palestina e da crescente retórica do extremismo islâmico na sociedade saudita. No plano da implementação de reformas

internas, o regime saudita também não correspondia às expectativas norte-americanas, tendo respondido criticamente à iniciativa política do Grande Médio Oriente, que visava a democratização dos diversos regimes desta área regional. Os processos de reforma interna, na Arábia Saudita, tardavam em demonstrar resultados e a população permanecia distante das liberdades democráticas que os Estados Unidos consideravam ser o pilar de um Médio Oriente estável e próspero.

No plano económico, a monarquia saudita mostrava relutância em abrir a sua economia ao investimento norte-americano. Por seu lado, os Estados Unidos concluíram acordos de livre-comércio com outros membros do Conselho para a Cooperação no Golfo, o que foi encarado internamente como uma tentativa de prejudicar a política económica saudita (Niblock, 2006: 167). A par de todas estas questões surgiu o debate na sociedade norte-americana sobre o empenho saudita na luta contra o terrorismo. O Congresso dos Estados Unidos aprovou o *Saudi Arabia Accountability Act*, em 2003, que requeria ao Presidente norte-americano que se certificasse que a Arábia Saudita estava a desenvolver os máximos esforços para combater o terrorismo. Esta iniciativa não foi, mais uma vez, bem acolhida pelo regime saudita, que tinha desenvolvido um programa de reabilitação de terroristas na prisão, através da reeducação religiosa e aconselhamento psicológico, que considerava ser de grande sucesso (Yamani, 2008).

Em 2003, os Estados Unidos e um conjunto de aliados decidem desencadear uma intervenção militar no Iraque, com o objetivo de depor o regime de Saddam Hussein. Porém, desta vez não contaram com o apoio saudita. Após o fim da intervenção militar, a relação dos Estados Unidos com a Arábia Saudita foi sujeita a novas presões: a monarquia do Golfo foi acusada de não combater ou limitar o fluxo de jovens sauditas que participavam nas ações insurgentes no Iraque. No mesmo ano, verificou-se uma alteração das forças

norte-americanas no Golfo Pérsico, tendo sido retiradas as bases militares do território saudita. Esta mudança resultou, por um lado, da preocupação do regime face à oposição islamita e às questões de soberania (Cordesman, 2003: 35) e, por outro, de uma renitência norte-americana em entender a ênfase saudita em mecanismos de cooperação informal e atividades *low-profile*, em vez de acordos formais e de alto nível. Para o regime, a estabilidade interna e externa da Arábia Saudita dependia da manutenção de uma cooperação estratégica, tão discreta quanto possível, o que não coincidia com a vontade norte-americana de firmar acordos públicos e formais.

No final de 2010, assistiu-se à eclosão de um conjunto de revoltas populares no Norte de África, que posteriormente se alastraram a vários Estados do Médio Oriente, designadas de forma genérica por 'Primavera Árabe'. Pela natureza do regime, a Arábia Saudita assumiu o papel de «principal arquiteto da contrarrevolução» face um processo alargado de transformações políticas (Kamrava, 2012: 96), tal como demonstram as intervenções militares no Bahrein (2011) e no Iémen (2015) em apoio aos regimes no poder. Este posicionamento enquadra-se num conjunto de novas dinâmicas geopolíticas entre as comunidades sunitas e xiitas na região, em particular face aos desenvolvimentos internos no Iraque e à afirmação do Irão enquanto ator regional.

Apesar das mudanças e continuidades, a Arábia Saudita mantém-se como parceiro privilegiado dos Estados Unidos no Médio Oriente. A relação entre ambos tenderá a manter-se enquanto os Estados Unidos considerarem que os seus interesses nacionais e de segurança estarão melhor salvaguardados pela monarquia saudita do que por um regime democrático naquele país. Porém, verificou-se uma mudança na estratégia norte-americana: da promoção da democracia e da guerra contra o terrorismo, assiste-se agora a uma tentativa de retração da presença militar norte-americana na região, embora mantendo as principais infraestruturas militares no Médio Oriente.

Apesar das tensões intra-islâmicas, entre sunitas e xiitas, a Arábia Saudita mantém-se como um dos principais representantes do mundo islâmico perante a Comunidade Internacional. E, uma vez mais, a utilização de Meca como instrumento de política externa reforça este estatuto (Yamani, 2008).

Principais desafios regionais

O início do século XXI trouxe um conjunto de desafios à Arábia Saudita, ao nível da política interna, externa e de segurança. Ao nível interno, o regime depara-se com os desafios da sucessão na liderança da monarquia, após a morte do Rei Abdullah, em 2015, e a ascensão ao poder de Salman bin Abdulaziz al-Saud. Ao nível regional, o contexto geopolítico é de grande instabilidade, marcado pela permanência do ambiente de guerra civil na Síria, pela conflitualidade interna no Iraque e pela expansão do autoproclamado «Estado Islâmico» (*Daesh*) que, pela sua natureza pan-islâmica, ambiciona o controlo de vastas áreas no Médio Oriente.

Paralelamente, a Arábia Saudita pretende-se afirmar enquanto ator central no Médio Oriente face a três importantes questões regionais: o processo de paz israelo-palestiniano; a estabilização no Iraque e na Síria e a ascensão do Irão enquanto ator regional, com potencial capacidade nuclear.

Ao longo das cerca de cinco décadas de história do conflito israelo-palestiniano, a Arábia Saudita esteve presente enquanto promotor de relações diplomáticas, seja no seio do mundo árabe seja face ao exterior: perante a eclosão do conflito e, mais tarde, face à Guerra dos Seis Dias, em 1967, declarou neutralidade; em 1973, face à Guerra de Yom Kipur, decidiu não participar militarmente, apesar de ter aderido ao boicote ao fornecimento de petróleo aos países ocidentais; e, mais tarde, durante as iniciativas de paz desenvolvi-

das na década de 1980, designadamente o Plano da Liga Árabe de 1982 (Plano de Fez), foram utilizadas as propostas do Rei Fahad que originariam, mais tarde, o princípio «terra por paz», que sustenta uma parte importante das negociações até ao presente. Em março de 2002, o Príncipe Abdullah submeteu à Liga Árabe um plano de paz – conhecido como Plano de Paz Árabe¹⁷ – que, ao contrário de documentos anteriores, visava um acordo segundo o qual todos os Estados regularizariam as suas relações com Israel. Desta forma, o compromisso não seria, apenas, o reconhecimento da soberania do Estado de Israel e a manutenção da paz, mas todo um conjunto de relações de cooperação económica, cultural e política entre Estados. Em troca, Israel teria de retirar dos territórios ocupados em 1967, tal como consta em todos os documentos árabes anteriores, designadamente no Plano de Fez.

A questão palestiniana e o conflito israelo-árabe foram determinantes para a definição das relações externas sauditas. A par da promoção de iniciativas de paz no quadro do mundo árabe, em particular da Liga Árabe, crescia na população saudita uma percepção de injustiça perante a questão palestiniana, que influenciou o desenvolvimento das atitudes populares face ao Ocidente (Niblock, 2006: 86). Da mesma forma, os desenvolvimentos do processo de paz frustraram os *policy-makers* sauditas, em particular porque cada momento de intensificação do conflito provocava um sentimento de deceção face aos esforços desenvolvidos e promovia o apoio à retórica de grupos extremistas. É neste contexto que surge Plano de Paz Árabe, que se constitui como um instrumento diplomático com o objetivo de reconstruir a posição externa da Arábia Saudita, pós-11 de setembro de 2001, e reafirmar a sua pretensão a ser o representante

¹⁷ Cf. «Arab Peace Initiative 2002 – King Abdullah’s Peace Plan». Saudi-US Relations Information Service. [<http://www.saudi-us-relations.org/fact-book/documents/2006/060609-arab-peace-plan.html>] (consultado a 12 de março de 2015).

do mundo árabe, granjeando assim o apreço dos Estados Unidos pela postura construtiva e reconciliadora face a Israel (Niblock, 2006: 169). Porém, esta iniciativa surge na mesma altura do Roteiro para a Paz – apresentado pelo Quarteto (composto pelos Estados Unidos, Rússia, União Europeia e Nações Unidas – o que resultou na sua secundarização, não tendo sido feita justiça às potencialidades que o seu contributo poderia representar para o processo de paz.

Finalmente, os dois principais desafios estratégicos que se colocam à Arábia Saudita: a estabilização no Iraque e na Síria e a ascensão do Irão enquanto ator regional, no contexto das novas dinâmicas geopolíticas na região.

Na década de 1980, a região do Golfo Pérsico ficou marcada pelo conflito entre o Irão e o Iraque (1980-1988). Na época, a Arábia Saudita apoiou o regime iraquiano, com base na premissa de que ambos constituíam uma ameaça ao Reino mas o Irão – xiita liderado pelo Ayatollah Khomeini – constituía um perigo maior. Desde logo porque o regime teocrático iraniano ambicionava a posição de representante do mundo muçulmano e a pureza do Islão, tendo mesmo tentado assumir a função de verdadeiro Guardião dos lugares sagrados de Meca e Medina. Após o conflito, o regime de Saddam Hussein deparou-se com importantes dificuldades financeiras, tendo contado com o apoio de diversos Estados do Golfo, entre os quais a Arábia Saudita.

Atualmente, a monarquia saudita encontra-se perante um desafio semelhante: tanto o Iraque como o Irão constituem ameaças ao Reino, já que ambos representam importantes comunidades xiitas entendidas como opositoras ao regime de Riade. No que diz respeito ao Iraque, a deposição do regime de Saddam Hussein e a permanente desestabilização do país resultam numa instabilidade que tem, naturalmente, consequências para a monarquia saudita. Desde logo, ao nível da segurança, existe uma maior mobilidade nos grupos extremistas que encontram na Arábia Saudita, enquanto tradicional

parceiro dos Estados Unidos, um alvo privilegiado. Como tal, o regime de Riade poderá fortalecer os mecanismos de segurança interna, o que poderá representar um atraso significativo nos processos de reforma iniciados na década de 1990. No mesmo sentido, o autoproclamado «Estado Islâmico», embora assente numa narrativa extrema e pré-moderna do Islão – à semelhança do defendido pelo clero wahabita na Arábia Saudita – encaram a monarquia de Riade como apóstata e incapaz de exercer o papel de Guardiã de Meca e Medina, em particular pela relação de proximidade mantida com o Ocidente.

No que concerne ao Irão, este poderá representar o maior desafio externo à Arábia Saudita, não só por se pretender afirmar como Guardiã da causa muçulmana, mas pelo risco que representa a promoção do designado ‘arco xiita’ no Médio Oriente. Esta designação decorre do facto de os xiitas – principais opositores aos sunitas/wahabitas no seio do Islão – constituírem a maioria dos crentes muçulmanos no Irão, Iraque e Líbano. Por outro lado, a comunidade xiita da Arábia Saudita, minoritária, reside em áreas de exploração petrolífera, o que poderá representar um desafio estratégico para as autoridades sauditas.

É neste contexto, que a partir de 2007, a Arábia Saudita tem desenvolvido uma ação diplomática particularmente ativa: promoveu a formação de Governos de unidade nacional da Autoridade Palestiniana e uma Cimeira para reativação do processo de paz, procurando, por um lado, apresentar-se como parceiro credível no processo de negociação e, por outro, contribuir para a diminuição da influência iraniana face aos grupos palestinianos; e desencadeou uma ação diplomática dirigida ao Irão, através do convite ao Presidente Ahmadinejad para visitar Riade, bem como para o acompanhar na peregrinação anual a Meca, tal como exigido a todos os muçulmanos em condições de o realizarem. Esta dupla iniciativa face ao regime iraniano pretendeu demonstrar a importância que a Arábia Saudita atribui às relações com aquele país, possivelmente

não como estratégia de aproximação, mas sim como um «estender de braços» a um vizinho perigoso.

No que concerne ao desenvolvimento de um programa nuclear pelo Irão, a preocupação saudita é evidente: por um lado, porque um dos principais rivais do regime saudita, e da doutrina wahabita, poderá adquirir capacidade nuclear; por outro, porque tal significaria o desencadear de um processo de proliferação nuclear em todo o Médio Oriente, algo a que a Arábia Saudita sempre se opôs.

Considerações finais

A Arábia Saudita confronta-se com importantes desafios que poderão influenciar a sua imagem externa, a curto e médio prazo. No plano interno, e para além das questões relativas à sucessão na liderança da monarquia, a manutenção do regime levanta importantes questões de sustentabilidade, seja ao nível da legitimidade religiosa, seja dos recursos energéticos. No plano religioso, o regime saudita procurará continuar a resistir às pressões de reforma – internas e externas – e às exigências de aproximação aos parâmetros democráticos e de laicização do Estado. No plano dos recursos energéticos, as variações do preço do petróleo poderão influenciar o nível de intervenção externa do regime, desde logo porque a maioria das ações externas sauditas tem como base os ‘petrodólares’. Para além disso, ao nível económico, a Arábia Saudita encontra-se perante o desafio de regeneração e reativação do setor privado nacional, em áreas não ligadas ao petróleo, visando a diversificação do setor económico. Esta dimensão poderá abrir novas oportunidades de cooperação internacional, não só ao nível regional mas também internacional. Finalmente, ao nível social, a educação e o desenvolvimento dos recursos humanos constituem uma importante prioridade para o Reino, onde dois terços da população têm menos de 30 anos.

Já no que concerne aos principais desafios à política externa do regime saudita, mantêm-se as linhas definidas nas últimas décadas: a manutenção de uma aliança privilegiada com os Estados Unidos; a estabilização do Iraque; a contenção do Irão e a promoção do processo de paz israelo-palestiniano. As ambições da monarquia saudita não sofrem, igualmente, maiores alterações: constituir-se como o representante legítimo da comunidade muçulmana (*umma*), enquanto Guardião das Duas Mesquitas Sagradas (Meca e Medina) e afirmar-se enquanto principal poder regional no Médio Oriente, em particular face às dinâmicas geopolíticas entre as comunidades sunitas e xiitas da região. Resta saber como é que as idiosincrasias do regime, bem como o desenvolvimento do contexto regional e internacional, contribuirão para este objetivo.

Quadro 1.
Questões para análise
Comente o significado simbólico da Arábia Saudita, enquanto guardião dos lugares sagrados do Islão, face à sua afirmação enquanto ator regional.
De que forma a ideologia wahabita está presente nas ações externas da Arábia Saudita?
Identifique as principais prioridades de política externa do regime saudita.
Analise a tensão entre os princípios tradicionais/conservadores e as pressões de modernidade, à luz dos processos de reforma do regime e das suas consequências para a imagem internacional da Arábia Saudita.

Quadro 2.
Fontes na Internet
<i>Brookings Institution</i> , http://www.brookings.edu/topics/saudi-arabia.aspx
Embaixada do Reino da Arábia Saudita em Washington, http://www.saudiembassy.net/
<i>Gulf Research Center</i> , http://www.grc.ae/
Ministério dos Negócios Estrangeiros, http://www.mofa.gov.sa/

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Al-Rasheed, M. (2002) <i>A History of Saudi Arabia</i> . Cambridge: Cambridge University Press.
Haykel, B., Hegghammer, T. e Lacroix, S. (2015) <i>Saudi Arabia in Transition: Insights on Social, Political, Economic and Religious Change</i> . Cambridge: Cambridge University Press.
Lacey, R. (2010) <i>Inside the Kingdom: Kings, Clerics, Modernists, Terrorists, and the Struggle for Saudi Arabia</i> . Nova Iorque: Random House.
Niblock, T. (2006) <i>Saudi Arabia: Power, Legitimacy and Survival</i> . Oxford: Routledge.

Bibliografia

- Al-Rasheed, M. (2002) *A history of Saudi Arabia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Commins, D. (2006) *The Wabbabi Mission and Saudi Arabia*. Londres: I. B. Tauris.
- Cordesman, Anthony H. (2003) *Saudi Arabia enters the 21st century. The military and international security dimensions*. Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Esposito, J. (2003) *The Oxford Dictionary of Islam*. Oxford: Oxford University Press.
- Halliday F. (2005) *The Middle East in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kamrava, M. (2012) «The Arab Spring and the Saudi-Led Counterrevolution», *Orbis*, 56(1), 96-104.
- Karsh E. & Karsh I. (2003) *Empires of the Sand. The struggle for mastery in the Middle East (1789-1923)*. 3.^a ed. Harvard: Harvard University Press.
- Milton-Eduards B. & Hinchcliffle P. (2004) *Conflicts in the Middle East since 1945*. 2.^a ed. Oxford: Routledge.
- Niblock, T. (2006) *Saudi Arabia – Power, Legitimacy and Survival*. Oxford: Routledge.
- Takeyhab R. & Gvosdevc N. (2002) «Do terrorist networks need a home?», *The Washington Quarterly*, 25(3), 97-108.
- Yamani, M. (2008) «The Two Faces of Saudi Arabia», *Survival*, 50(1), 143-156.

CAPÍTULO 4

BRASIL

Carmen Fonseca

No Brasil, a transição para a democracia não marcou uma rutura nas principais linhas da política externa brasileira. Os princípios de política externa são constantes e transversais à grande parte dos diferentes momentos políticos, embora, por vezes, sejam instrumentalizados de forma diferente. O próprio regime militar caracteriza-se por uma maior oscilação de preferências, do que alguns períodos políticos (anteriores e posteriores) e a própria democracia. Gradualmente, muitas das estratégias adotadas, inclusivamente durante os anos do regime militar, foram recuperadas em momentos subsequentes. As principais alterações registam-se, como iremos ver de seguida, no que é definido como prioridade, e nas estratégias formuladas para a alcançar, que se ajustam em função das conjunturas internas e externas e, naturalmente, por influência dos próprios atores políticos.

A formulação e decisão da política externa: o Presidencialismo e autonomia do Itamaraty

O sistema político e partidário do Brasil é bastante complexo não obstante o seu enquadramento no perfil presidencialista.

A Constituição de 1988 confere ao chefe do Executivo, o Presidente da República, amplos poderes sobre a administração pública¹⁸ o que, por um lado define a forma como se relaciona com o Congresso e, por outro, como lida com as forças políticas dos vários estados federados. Deste modo, os estudos especializados têm distinguido o presidencialismo brasileiro dos restantes, definindo-o como «presidencialismo de coligação». Esta categorização justifica-se pelos múltiplos arranjos de coligações partidárias necessárias para a obtenção de maiorias no Congresso. Verifica-se por isso uma grande heterogeneidade ideológica e fragmentação parlamentar, que atingiu com Lula a maior diversificação, «Lula foi o presidente que mais partidos trouxe para o primeiro escalão do governo federal, 9 (...). Trata-se do mais fragmentado ministério formado na história do presidencialismo latino-americano» (Neto, 2007: 132).

Na verdade, as instituições políticas brasileiras concentram o poder no Executivo. O papel do Chefe do Executivo é reforçado constitucionalmente através da faculdade de editar medidas provisórias¹⁹, o que lhe permite controlar e, conseqüentemente, enfraquecer o Poder Legislativo. No quadro dos sistemas presidencialistas, no caso brasileiro «é natural que o poder executivo seja o centro de gravidade do regime político» (Neto, 2007: 131), mas tal como acrescenta Octavio Amorim Neto, isso não é condição necessária do sistema presidencial (por exemplo, nos Estados Unidos o Congresso é o órgão mais relevante na condução dos assuntos internos). No Brasil, «a centralidade do Poder Executivo deriva não apenas da estrutura constitucional do país, mas também de fatores históricos

¹⁸ Pode nomear e demitir livremente os ministros de Estado.

¹⁹ As medidas provisórias são decretos que têm força de lei a partir do momento em que são publicados no Diário Oficial. Até 2001 o Congresso tinha 30 dias para votá-la, se nada fizesse, a medida expirava, o que acontecia na maioria dos casos. Em 1989 o Tribunal declarou que o Executivo poderia repetir o pedido, e assim fez. Em 2001, o prazo para apreciação pelo Congresso foi aumentado para 60 dias e as medidas só podem ser apresentadas uma vez (ver Neto, 2007).

e do padrão de carreiras políticas» (Neto, 2007: 131), especialmente o tradicional papel do Estado na economia e no desenvolvimento do país que contribuiu para o fortalecimento do Executivo.

O que fica evidente é que, no sistema político brasileiro, o Poder Executivo tem o direito de iniciativa legislativa, e, conseqüentemente, influencia diretamente a agenda legislativa. Ao nível da política externa esta dinâmica é também uma prática comum. A intervenção do Congresso na formulação da política externa é muito reduzida, porque a competência que lhe é atribuída se cinge à ratificação de tratados e acordos internacionais (Artº 49º da Constituição do Brasil). Neste sentido, é comum o debate em torno da partilha do poder entre os órgãos Executivos e Legislativos, e o dilema sobre a delegação ou a abdicação das funções pelo órgão Legislativo. Embora à partida seja evidente a centralidade do Executivo, existem argumentos contraditórios. Maria Regina Soares de Lima e Fabiano Santos (1998) consideram que «[a]s posições do Presidente, como iniciador político, e as do Congresso, meramente de ratificação *ex-post*, geram um cenário em que é extremamente difícil para o legislador intermédio rejeitar as políticas negociadas pelo Executivo em fóruns internacionais» (Lima e Santos, 1998: 10) e, por isso, verifica-se uma demissão do Congresso das suas funções legisladoras em matéria de política externa.

Lima (2000) argumenta ainda que ao nível da política externa a delegação da autoridade de decidir é necessária quer seja para se obterem «políticas mais voltadas aos interesses da coletividade e não àqueles meramente eleitorais, seja em função do conhecimento especializado» (Lima, 2000: 282) exigido pela política externa «seja ainda para preservar as decisões em arenas internacionais» (Lima, 2000: 282). Por outro lado, Leany Lemos (2010) considera que não sendo a ratificação dos Tratados o único indicador da autoridade do Congresso, é insuficiente basear a argumentação apenas nesse elemento, sendo que a ausência do Congresso no processo de formulação e decisão da política externa não deve ser vista como

uma abdicação, mas como uma delegação. Em contrapartida, o autor reforça que sistema brasileiro é tendencialmente pró-executivo, pois «as prerrogativas constitucionais favorecem o presidente e o poder executivo em qualquer assunto, mas especialmente naqueles relacionados com os assuntos externos» (Lemos, 2010: 4). No mesmo sentido, João Augusto de Castro Neves (2003) também argumenta que o «poder legislativo não é alheio ou desinteressado sobre questões internacionais» (Neves, 2003: 106) e que só delega as suas responsabilidades quando existe consenso sobre os assuntos em questão,²⁰ como foi no caso do debate da criação do Mercosul. No estudo que desenvolveu o autor acrescenta que, no Brasil «a ausência de um mecanismo claro de delegação de autoridade é a principal causa da percepção de que o poder Legislativo está alheio às questões internacionais» (Neves, 2003: 117), contrariamente ao que acontece no sistema presidencialista norte-americano.

Assim, no quadro do poder Executivo, o processo de formulação e decisão da política externa no Brasil era tradicionalmente associado, exclusivamente ao Ministério das Relações Exteriores. O Itamaraty é tido como a instituição de onde, desde os tempos do Barão do Rio Branco, e com brechas efémeras, emanam as estratégias da política externa do Brasil. A centralidade do Itamaraty no processo de formulação da política externa resulta, em certa medida, da legitimidade que lhe fora atribuída, quer pelas elites políticas, quer pela sociedade, tendo em conta a especialização e o elevado grau de competência do corpo de diplomatas brasileiro. E, por outro lado, os detentores de cargos políticos, ou os que os almejam, não tendem a reconhecer qualquer impacto das medidas de política externa no

²⁰ O autor analisa o caso das negociações do Mercosul referindo que o distanciamento do Parlamento das negociações foi devido ao consenso entre o Executivo e o Legislativo, já no caso da ALCA não existindo posições semelhantes «aumenta a vontade dos parlamentares de institucionalizar a participação nas negociações de política externa» (Neves, 2003: 107).

plano interno logo, não centram o discurso nos temas de política externa, nem sequer suscitam o seu debate.

Todavia, quer devido ao processo de democratização do Brasil, quer devido às transformações do sistema internacional, aceleradas com o fim da Guerra Fria e a globalização, a partir da década de 1990, este processo começou a ser partilhado com outros atores e, especialmente, com o Presidente da República, através da diplomacia presidencial. Mas esta divisão de tarefas «não é de toda uma tradição brasileira» (Cason & Power, 2009: 121), o Itamaraty sempre se caracterizou pela autonomia e isolamento burocrático na formulação da política externa, pelo elevado grau de profissionalização da diplomacia, bem como pelo monopólio das responsabilidades políticas (Cason & Power, 2009: 119-120). A autonomia do Itamaraty reflete-se também na ausência de cunhos ideológicos e partidários no seio do corpo diplomático²¹, como refere Lima (2000) «a política externa é assunto de Estado, insulada da política partidária» (Lima, 2000: 290). Tal ideia começou, contudo, a ser questionada com mais veemência desde a filiação ao Partido dos Trabalhadores (PT) em 2009, do Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim. Nesse contexto, o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer, referiu que o consenso da política externa brasileira como política de Estado foi algo que marcou a democracia brasileira, desde Sarney a Fernando Henrique Cardoso (FHC), mas que o fim desse consenso «é fruto da inédita partidarização da política externa promovida pelo governo de Lula» (Lafer, 2009). Como indicadores dessa partidarização Lafer destacou a nomeação de Marco Aurélio Garcia (membro histórico do PT) como Assessor diplomático do Presidente bem como a, já referida, filiação de Amorim ao PT. Mas note-se por exemplo que

²¹ Embora o PR possa nomear Embaixadores da sua confiança para assumirem os postos diplomáticos, em 2008 apenas se registavam dois casos de nomeações políticas: em Cuba e na Unesco, em todos os outros casos os Embaixadores foram nomeados a partir da estrutura diplomática (ver Mariano & Mariano, 2008).

em 2008 os únicos Embaixadores de nomeação política estavam em Cuba e na UNESCO, até mesmo nas organizações internacionais, como a OMC ou a UNCTAD, é comum encontrarem-se diplomatas de carreira, transversais aos vários governos.

Deste modo, o ponto de viragem, no que toca à redução da exclusividade da responsabilidade do processo de formulação e decisão da política externa, ocorre não só devido aos fatores atrás mencionados, mas também à figura de FHC, que assume a presidência da República em 1995. Até então, os anteriores Presidentes nunca tinham demonstrado interesse pela formulação da política externa (quer por opção pessoal, ou por fatores de política interna; como no caso de Itamar Franco que herdou três crises internas que exigiram que o Presidente se concentrasse na resolução dos problemas políticos, económicos e sociais internos e delegasse toda a matéria de política externa no Itamaraty). Pelo contrário, FHC (intelectual e académico), que já havia sido Ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, quando ocupa a Presidência, encarrega-se também da função diplomática para dar a conhecer ao mundo o Brasil democrático e restaurar a imagem do país. Inicia-se, assim, de forma empenhada, a chamada diplomacia presidencial, que o Presidente Lula da Silva continua de forma intensa. Este mecanismo demonstra que o processo de definição da política externa já não está apenas no Itamaraty, embora este continue a ser o ator central. É esta autonomia, formação e especialização que caracterizam o corpo diplomático que, de certo modo, ajudam a explicar a permanência dos princípios tradicionais na política externa brasileira.

Nacionalismo e Desenvolvimento, e a relação com os EUA

O Brasil foi o único país da América do Sul a enviar tropas para a 2.^a Guerra Mundial de apoio aos Aliados. Findo o conflito

manteve-se um fiel parceiro dos Estados Unidos²² desempenhando um importante papel na criação da Organização dos Estados Americanos (em 1948) e na influência aos restantes países latino-americanos para a assinatura, em 1947, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAAR). Esperava-se que, tal como havia acontecido em 1918, os Estados Unidos reconhecessem o contributo brasileiro durante o conflito e incluíssem o país nas negociações internacionais de paz, contudo, tais expectativas saíram frustradas, ao que se somou a intensificação das relações dos Estados Unidos com a Argentina. Deste modo, nos anos imediatamente após o final da 2.^a Guerra Mundial registou-se uma indefinição da política externa do Brasil, especialmente nas relações com os Estados Unidos, que oscilavam entre uma dependência passiva (e frustrada), e o desejo de quebrar esse alinhamento.

A Presidência de Getúlio Vargas – tinha estado no poder como Chefe do Governo Provisório e depois como Presidente da República, entre 1930 e 1945²³ – demonstra essa ambiguidade nas relações com os Estados Unidos, ou como o historiador Paulo Vinentini refere uma «política de ziguezagues», que teve consequências no isolamento do próprio Presidente. As políticas norte-americanas centravam-se na contenção da eventual expansão do comunismo, e que nem sempre iam de encontro aos interesses brasileiros. Consequência destas políticas e dos acordos militares²⁴ celebrados entre os Estados Unidos e o Brasil foi a intensificação de um discurso antiamericano (que

²² Logo em 1949 o Presidente Gaspar Dutra visitou os Estados Unidos retribuindo a visita efetuada por Truman em 1947.

²³ Após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas foi nomeado Chefe do Governo Provisório, em 1933 foram realizadas eleições indiretas que o elegeram como Presidente da República, e em 1937 em vez das eleições previstas acabou por acontecer um golpe de estado que deu continuidade à permanência de Vargas no poder até 1945.

²⁴ Em 1952 foi assinado o Tratado de Assistência Militar Brasil-EUA e, em 1953, o Acordo Militar Brasil-EUA que definia os termos para a venda de minerais aos EUA, sem quaisquer contrapartidas para o Brasil.

visava diminuir a dependência em relação aos Estados Unidos) e a pressão sobre o Presidente que contribuiu para o enfraquecimento da sua base de apoio. A vontade de diminuir a dependência em relação aos Estados Unidos veio novamente à tona quando, em 1962, é promovida a Aliança para o Progresso, através da qual o Presidente Kennedy se comprometeu a ajudar economicamente a América Latina (com exceção de Cuba, que não subscreveu a adesão à Aliança).

O suicídio de Vargas, em 1954, põe na sua sucessão o vice-presidente Café Filho, e, com ele, um grupo mais adepto das políticas norte-americanas e menos adepto do projeto nacionalista. O desenvolvimento surgiu associado à segurança nacional, tendo sido criada a Escola Superior de Guerra, e promovida a ideia de que era necessário um alinhamento com o Ocidente, liderado pelos Estados Unidos. Na verdade, «o hiato representado pelo governo de Café Filho significou, em termos de política exterior, principalmente no que tange às relações com os Estados Unidos, um retorno ao período Dutra» (Cervo & Bueno, 2008: 286). Deste modo, Vargas não conseguiu implementar o projeto nacional-desenvolvimentista que idealizara, mas continha as bases para a definição de uma nova política externa para o Brasil na década de 1960, com a Política Externa Independente.

Na segunda metade da década de 1950, o Presidente Juscelino Kubitschek implementou uma estratégia de desenvolvimento associada, num primeiro momento, a um bem sucedido plano económico (caracterizado pela industrialização e pela atração do capital estrangeiro), e, depois, pela retoma da «barganha nacionalista» de Vargas. Com base na ideia da interdependência entre os Estados, e da importância da cooperação internacional, promoveu, em 1958, a Operação Pan-Americana, com vista a criar uma estrutura regional para apoiar financeiramente os países latino-americanos, e que culminou com a criação do Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD). A sua criação recebeu algumas críticas

devido à ausência de medidas concretas, mas acima de tudo, a Operação Pan-Americana significou a instrumentalização da política externa em prol do desenvolvimento nacional, pois «nunca na história brasileira do século XX valorizara-se tanto o contexto externo no equacionamento dos problemas nacionais» (Cervo & Bueno, 2008: 288). No quadro do debate da descolonização, que marcava o contexto internacional da altura, o Brasil não adotou uma posição resoluta quanto à sua condenação, embora o seu discurso fosse nesse sentido²⁵.

A primeira metade da década de 1960, com Jânio Quadros e João Goulart na Presidência, é marcada pela continuidade do projeto nacional-desenvolvimentista. De facto, apesar da instabilidade deste período tanto ao nível da Presidência como do Ministério das Relações Exteriores, tal não se refletiu na formulação da política externa. Entre 1960 e 1964, o Ministério das Relações Exteriores teve 5 Ministros, e a Presidência foi dividida entre o Presidente Jânio Quadros²⁶ e o seu vice-presidente, João Goulart, quando aquele renunciou ao cargo.

Ao nível da política externa destaca-se o papel do Ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas (bem como Afonso Arinos e

²⁵ Note-se por exemplo a aproximação intensa e positiva entre Kubitschek e Salazar. Dada a posição de colonizador de Portugal, Kubitschek tinha uma posição dúbia em relação ao colonialismo: por um lado, condenava tais ações e defendia a autodeterminação dos povos, mas por outro, não queria perturbar a relação com Portugal, e por isso não afirmava aquela posição com veemência.

²⁶ Jânio Quadros é caracterizado pela sua ousadia, que se refletiu na forma como abandonou a Presidência (logo em agosto de 1961) – ao julgar que recusariam o seu pedido de renúncia, enganou-se e o mesmo foi aceite. Impedia-se uma primeira tentativa de golpe de estado, já que a direita desde meados da década de 1950 desejava assumir o poder. Leonel Brizola consegue que o vice-presidente de Quadros, João Goulart, assumia a presidência e a solução consensual residiu na implementação de um sistema parlamentarista, em que Tancredo Neves foi nomeado Primeiro-ministro. Contudo, o governo formado era frágil e o populismo aumentava em desfavor do governo, antecipando o golpe de estado que teria lugar em 1964.

Araújo de Castro²⁷), que «dotou a Política Externa Independente de um corpo teórico consistente e colocou-a em prática, pois Quadros pouco ultrapassara o nível do discurso» (Vizentini, 2008: 26). Ao contrário de Kubitschek que concebia a política externa a partir de uma visão do hemisfério, a Política Externa Independente partia de uma concepção universal, assente no pragmatismo, na independência de ações, e no nacionalismo, traduzindo-se na multilateralização das relações internacionais do Brasil. Entendia-se também que a política externa promovia o desenvolvimento económico e era a base das reformas sociais, sendo, por vezes, entendida como típica de um país capitalista que reage à potência dominante (Vizentini, 2008). A Política Externa Independente visava a demarcação em relação aos Estados Unidos, ou a quaisquer outros países, não baseando as relações com os Estados em ideologias, e por isso «a busca de maior liberdade de movimentos no concerto internacional foi acompanhada de uma componente de frieza nas relações com os Estados Unidos» (Cervo & Bueno, 2008: 311). A concepção de «Brasil potência», que se começava a desenhar, encaixava nesta estratégia já que o desenvolvimento e a industrialização seriam bem sucedidos «se o Brasil mantivesse certa autonomia diante dos Estados Unidos» (Vizentini, 2008: 31). Assim, paralelamente à relação pragmática com os Estados Unidos intensificaram-se as relações com a África e a Ásia, bem como com a Argentina, relacionamento entendido como uma forma de cooperação importante para os dois países aumentarem o seu grau de participação nos assuntos internacionais. No mesmo sentido, foram reatadas as relações diplomáticas com a URSS e, o Brasil não aprovou a expulsão²⁸ de Cuba da OEA, em 1962. Todavia, relati-

²⁷ Em 1963, nas Nações Unidas, o Ministro das Relações Exteriores, Araújo de Castro apresenta o discurso dos três 'D': descolonização, desenvolvimento e desarmamento.

²⁸ A expulsão de Cuba da OEA foi aprovada com as abstenções da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador e México.

vamente à situação cubana, a crise dos mísseis de Cuba contrariou o argumento brasileiro, de que a situação era apenas um assunto interno, e deu mais credibilidade à posição norte-americana, do mesmo modo que, ao enfraquecer o governo, criou condições para o golpe militar que viria a acontecer.

Deste modo, as décadas de cinquenta e sessenta caracterizam-se pelas tentativas de demarcação em relação à dependência exclusiva dos Estados Unidos. Mas a influência norte-americana sentiu-se inclusive na queda do regime. O enfraquecimento interno do Governo de Goulart, e a falta de apoio dos Estados Unidos ao Governo, por um lado, e o apoio ao setor golpista, por outro, criaram as condições para o golpe militar em março de 1964. Esta ação foi antecedida pela renovação do Acordo Militar com os Estados Unidos, negociado pelo Itamaraty sem o conhecimento do Presidente; bem como pela operação *Brother Sam* no Atlântico, articulada pelos Estados Unidos e que, em caso de necessidade, previa a ajuda militar aos golpistas.

O regime militar brasileiro e a Guerra Fria

O período do regime militar, entre 1964 e 1985, foi marcado por algumas intermitências, ou um governo mais conservador ou um governo mais nacionalista, em que o epicentro esteve, mais uma vez, na definição da relação com os Estados Unidos e, conseqüentemente, na forma como o Brasil se afirmava no sistema internacional.

Ao analisarmos o regime militar como um todo verificamos que apenas o governo de Castelo Branco, (entre 1964 e 1967), tentou romper com a linha de política externa anterior ao golpe. Como previsto, começou por afirmar o projeto da Escola Superior de Guerra (com maior impacto a nível interno) instituindo a Constituição de 1967. A política externa previa o alinhamento com os Estados Unidos e o relacionamento entre os Estados com base nas ideologias. Nesse

sentido, as relações com Cuba foram rompidas logo em 1964, assim como se enfraqueceram as relações comerciais com a URSS, a China e os continentes africano e asiático. Sob a alçada da OEA, o Brasil interveio no conflito da República Dominicana que, contrariamente ao esperado, contribuiu para denegrir a sua imagem na região²⁹. O regime brasileiro recebeu apoio económico dos Estados Unidos, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Os parceiros norte-americanos apresentavam-se como a única alternativa face a uma conjuntura económica que tendia a agudizar-se, e o Ministro das Relações Exteriores afirmou inclusivamente que «o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil» (Vizentini, 2008: 41). Esta cumplicidade não se restringiu ao âmbito económico, também a nível diplomático se registou um regresso ao «âmbito hemisférico e bilateral»³⁰ das relações externas (Pecequillo, 2008). Mas, paralelamente, o Itamaraty conseguiu preservar um certo grau de autonomia em relação ao regime militar, e, gradualmente, foi reavivada a Política Externa Independente. É, certamente, neste quadro que se inclui o incremento das relações com os países africanos, pois a primeira missão comercial à África Ocidental teve lugar em 1965 lançando-se as bases da política africana do Brasil.

Em 1967, com a substituição de Castelo Branco por Costa e Silva, retomaram-se algumas ideias da Política Externa Independente, especialmente, no que se refere às questões económicas. Costa e Silva,

²⁹ Na mesma lógica, o Brasil, sob influência dos Estados Unidos, tentou agregar parceiros para a criação de uma Força Interamericana de Defesa, mas tal não foi bem recebido.

³⁰ O paradigma hemisférico-bilateral foi dominante entre 1902 e 1961 e defendia a preservação de uma boa relação com os Estados Unidos que oscilou entre um alinhamento pragmático ou automático. Após 1961 esta conceção é substituída pelo paradigma global e multilateral, que se resume à Política Externa Independente e que pressupõe a quebra do alinhamento automático com os Estados Unidos e a procura de novas parcerias e alianças (o melhor exemplo é o Pragmatismo Responsável de Geisel). Collor de Melo, Itamar Franco e FHC representam o paradigma hemisférico-bilateral em que se preconizam as relações com os países mais desenvolvidos e há o desejo de pertencer ao Primeiro Mundo (Pecequillo, 2008).

da linha nacionalista do regime, inaugurou a chamada «Diplomacia da Prosperidade», associando o desenvolvimento à soberania e utilizando a diplomacia em prol do desenvolvimento económico. Contrariando rigorosamente as posições norte-americanas, foi quebrada a submissão inicial do Brasil aos Estados Unidos³¹ e foram definidas novas parcerias, especialmente entre os Países do Terceiro Mundo. Foi neste quadro que a política africana do Brasil também se redefiniu. No quadro regional foi assinado o Tratado da Bacia do Prata (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai), com vista a promover a integração física daquela área.

No final da década de 1960, o discurso político era marcado pela conceção de «Brasil a potência» e pela «Diplomacia do interesse nacional». O Brasil não era autopercecionado como um país do Terceiro Mundo, nem se preconizavam essas alianças, recuperava-se novamente a ideia da necessidade de uma relação cordial com os Estados Unidos. Ainda assim, em 1972, o Ministro das Relações Exteriores, Gibson Barboza, realizou uma missão a vários países africanos contribuindo para o fomento da política africana³². Simultaneamente, Médici permitiu conjugar as boas relações com os Estados Unidos com o seu projeto de desenvolvimento nacional, o que foi facilitado também pela posição norte-americana em ter um aliado estável na região (quando os governos de esquerda e as guerras civis tendiam a proliferar).

O interesse nacional foi ainda favorecido pelo «milagre económico» que o Brasil conheceu entre 1970 e 1973, e que contribuiu para o aparecimento de uma classe média consumidora. Todavia,

³¹ Tal posição deve-se, em certa medida, a um desentendimento do Presidente brasileiro com o subsecretário de Estado norte-americano para a América Latina.

³² Alguns autores (Lechini, 2008) entendem que foi esta viagem, em 1972, que definiu a aproximação do Brasil a África, enquanto outros (Saraiva, 1996) entendem que tal só foi possível devido ao que começara a ser delineado na década de 1960, com a missão comercial em 1965. Todavia, nessa altura o contexto ainda não era favorável à cooperação com o continente africano, pois a falta de apoio explícito às colónias africanas nem sempre jogou a favor do Brasil.

este período foi perturbado pelo choque petrolífero de 1973 que ditou, não só, a quebra da prosperidade, mas também o fracasso da aproximação aos países árabes, e com isso a falência do projeto de desenvolvimento do Brasil. Assim, quando Ernesto Geisel chegou ao poder, em 1974, começou por implementar o II Plano Nacional de Desenvolvimento que previa a diversificação das fontes de energia, a capacitação tecnológica e a definição do Estado como o maior agente produtivo, com o objetivo de controlar o elevado *deficit* comercial e contribuir para a estabilidade do país.

O início do processo de abertura política do regime registou um sinal importante com o Presidente Geisel que desde a sua tomada de posse definiu a abertura como a sua prioridade, começando por pôr fim à censura da imprensa (ver Spektor, 2004: 210-214). A própria política externa foi utilizada para reunir consenso interno e como moeda de troca com as fações militares rivais do regime. Mais concretamente, no que se refere à política externa, o Ministro das Relações Exteriores de Geisel, Azeredo da Silveira apresentou-se como um ator-chave, definindo juntamente com o Presidente, e com base na Política Externa Independente da década de 1960, o Pragmatismo Responsável. Esta conceção visava conciliar as necessidades económicas com as estratégias de política externa, direcionando-se para os países árabes e com outras potências regionais asiáticas e africanas. Deste modo, recuperou-se a noção de autonomia da política externa, especialmente em relação às grandes potências, «os anos Geisel situam-se confortavelmente na tendência geral a maior e mais veloz asserção da autonomia nacional face aos estritos limites impostos pelo sistema internacional da Guerra Fria» (Spektor, 2004: 196). Devido às transformações ocorridas no sistema internacional, e sob a retórica do início da década de «Brasil a Potência», Azeredo da Silveira pretendia projetar o Brasil na cena internacional, acreditando que os países em desenvolvimento poderiam ganhar espaço e influenciar a agenda internacional. Nesse sentido, foi definida cla-

ramente a posição do Brasil em relação ao colonialismo. E, apesar da amizade com Portugal, a diplomacia brasileira foi a primeira a reconhecer a independência de Angola, em 1975.

No que concerne às relações com os Estados Unidos, destaca-se a cessação do Acordo Militar³³ entre os dois países em 1952, dadas as pressões norte-americanas para que o Brasil não celebrasse o Acordo Nuclear com a Alemanha. No entender de Spektor (2009) a tese da «rivalidade emergente» – que defende que o processo de modernização e industrialização do Brasil contribuiu para o aumento da rivalidade com os Estados Unidos – não é suficiente para explicar o fracasso do relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos, na década de 1970, é necessário atentar também no empenho tanto de Azeredo da Silveira como de Richard Nixon. Mas, mesmo assim, apesar das suas tentativas «os planos de convergência conviveram com dúvidas profundas e recorrentes desconfianças de ambos os lados» (Spektor, 2009: 185). No mesmo sentido, Cervo & Bueno (2008: 442) referem que «as relações entre os dois países permaneceram nos anos 1980, como nos anos 1970, à espera de propostas substantivas e igualitárias, desprovidas de egoísmos nacionais, para se alcançarem ao nível das necessidades e conveniências bilaterais».

O processo de abertura político iniciado com Geisel³⁴ foi continuado pelo Presidente João Figueiredo, apelidado como o «Presidente da abertura», que implementou, logo em 1979, uma reforma partidária. O seu mandato foi influenciado, quer, pelo segundo choque petrolífero de 1979 (em termos económicos), quer pelo fim da *détente*. Por um lado, o choque petrolífero contribuiu para a deterioração

³³ Note-se que o Brasil e os Estados Unidos voltaram a assinar um novo Acordo Militar apenas em abril de 2010.

³⁴ Geisel mostrou-se contrário a algumas das ações levadas a cabo, a partir de 1976, pelos órgãos de repressão, e que incluíam atentados, sequestros e assassinatos. O Presidente demitiu o Comandante do Exército, o Ministro do Exército e o Chefe de Gabinete Militar.

da situação económica mundial que atingiu o Brasil (e a América Latina) através da «crise da dívida». Por outro lado, o fim da *détente*, e a agudização das relações entre o bloco americano e o bloco soviético contribuíram para que, em 1981, o Presidente Ronald Reagan instituísse uma alta taxa de juro aumentando a dívida externa de países em desenvolvimento, como o Brasil. Mas a par das dificuldades económicas, o Brasil continuava a tentar demarcar-se das propostas norte-americanas – recusando, por exemplo, as propostas de militarização do Atlântico Sul, mas, em contrapartida, consolidando as relações com alguns Estados africanos, nomeadamente a Nigéria e outros Estados no Golfo da Guiné. A diversificação das relações visava não só suprir as necessidades energéticas do Brasil, assim como unir os países do «sul» de modo a pronunciarem-se a uma só voz nas organizações económicas multilaterais.

A transição democrática: mudança de regime sem mudança de política

No seguimento das reformas introduzidas por Geisel e Figueiredo criaram-se as condições mínimas necessárias para que, em 1984, sob o lema das «Diretas já», se realizassem eleições. Das eleições de 1984 saiu vencedor Tancredo Neves que acabou por não tomar posse dadas as suas condições de saúde. O seu lugar foi ocupado por José Sarney, eleito vice-presidente. Assim, a democracia reinstalou-se no Brasil de forma gradual não se verificando qualquer processo revolucionário e, por isso, também, ao nível da política externa não se verificou qualquer corte abrupto com o passado. Mas a linha de continuidade deriva também da componente institucional e burocrática encontrada no Itamaraty, o que «garante continuidade nas escolhas e relativa consistência nas orientações de política» (Lima, 2000: 289). Ao mesmo tempo que se reconhecia que o novo Governo

deveria procurar um consenso mínimo com os atores sociais de modo a evitar qualquer rutura institucional, o que culminou com a adoção da Constituição em 1988.

José Sarney chegou ao poder com um contexto interno que não era de todo favorável. À explosão simultânea de três crises, política, económica e social, somava-se a complexidade do país, que o próprio Presidente definiu como «um Brasil composto por diversos *Brasis*» (Sarney, 1986). As primeiras medidas do Governo prenderam-se com a estabilização do país, a convocação da Assembleia Constituinte, a promoção do crescimento económico e o investimento no bem-estar social. A recuperação económica exigiu também que a nível externo se adotasse uma política firme para reduzir a dívida externa, resultado do esgotamento do modelo económico iniciado na década de 1930 (quando o Estado era o ator central). De modo a estabilizar a economia através da redução dos valores da inflação, Sarney implementou em 1986, com êxito, o Plano Cruzado.

A conjuntura económica também se repercutiu na atuação externa. No seguimento da «crise da dívida», adotou-se uma moratória aos Estados Unidos. O discurso do Presidente era bastante crítico da atitude norte-americana, que no seu entender, tratava o Brasil, um país rico e com um grande potencial, como um «país de segunda». A incompatibilidade de posições entre o Brasil e os Estados Unidos foi evidente, quer nas questões da organização do comércio continental e internacional, quer nas tentativas de integração da região. O segundo Ministro das Relações Exteriores de Sarney, Abreu Sodré (antecedido por Olavo Setúbal), além de reatar relações com Cuba, reconheceu a necessidade de diversificar as parcerias não se alinhando, exclusivamente, aos Estados Unidos. Por conseguinte, este período é marcado por um fortalecimento da cooperação entre o Brasil e a Argentina³⁵ (assim como com o Uruguai). Os dois países

³⁵ O Brasil e a Argentina assinaram a Ata para a Integração e Cooperação Económica, em 1981, e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento

associaram-se ainda ao Grupo de Apoio a Contadora, como forma de manifestarem o seu desagrado pelas políticas norte-americanas para a América Latina. Em retaliação, os Estados Unidos aplicaram sanções comerciais ao Brasil, o que comprova o desacordo norte-americano quanto às tentativas de integração entre as duas principais potências da América do Sul. Por conseguinte, o Brasil procurou novos parceiros noutras áreas regionais, como a República Popular da China e a URSS, ao mesmo tempo que desenvolveu e aprofundou as suas relações com os países africanos e do Médio Oriente.

O governo de José Sarney foi, essencialmente, um período de transição, em que as dificuldades económicas do país e as condições políticas e sociais internas, bem como as incompatibilidades com os Estados Unidos, ainda num contexto de Guerra Fria, ditaram muitas das opções que se fizeram.

Os dois governos seguintes, de Collor de Mello e de Itamar Franco, encaixam-se ainda num período de indefinição e ajustes. Na verdade, as transformações na política internacional, com o fim da Guerra Fria, tiveram consequências também para o Brasil, nomeadamente com a importância crescente das dinâmicas de regionalização, que criavam novas condições para a consolidação de grandes potências regionais, bem como para a autonomia da América do Sul, e forçaram o início de uma revisão das prioridades da política externa brasileira. No Brasil, gerou-se um grande debate entre os que defendiam a revitalização da relação com os Estados Unidos, reformando a política interna de acordo com as suas orientações, e os que defendiam uma correção da postura global do país, de modo a adaptar-se às mudanças internacionais. Collor de Mello, eleito em 1989, optou pela primeira conceção, pois, no seu entender, «a proposta de modernização económica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com

Brasil-Argentina, em 1988.

a transição democrática» (Mello, 1990). Collor de Mello optou pelo alinhamento com os Estados Unidos e adotou as medidas neoliberais propostas pelo «Consenso de Washington», e «a chegada de Collor de Mello à presidência trouxe à arena do processo decisório de política externa uma corrente liberal, minoritária no Itamaraty, mas seu *impeachment* reduziu suas influências até os dias atuais»³⁶ (Saraiva, 2010: 2). Contrariamente ao Governo anterior, a política externa teve como ponto de atração a relação com os Estados Unidos, entendida por alguns autores como a «ilusão norte-americana de Collor» (Vizentini, 2003: 61). Se o jovem Presidente começou por defender a inevitabilidade da aproximação aos Estados Unidos para modernizar o país, cedo reconheceu as desvantagens desse alinhamento. O insucesso das políticas económicas e a deterioração da situação política, levaram-no a chamar para o Itamaraty o Embaixador Celso Lafer que introduziu novos padrões de referência para o Brasil, diminuindo a excessiva centralidade dos Estados Unidos. Lafer entendia que a «a autoridade do Itamaraty» (Vigevani & Cepaluni, 2009: 42) era necessária para uma política externa efetiva, e os seus discursos destacavam a «adaptação criativa» da política externa e a «visão de futuro».

No plano regional, destaca-se a articulação entre o Brasil e a Argentina que culminou com a criação do Mercosu, em 1991, entendido acima de tudo como um mecanismo para acelerar a liberalização da economia do Brasil, uma das prioridades de Collor de Mello (a importância estratégica da estrutura regional só viria a ser reconhecida com Itamar Franco).

³⁶ No Itamaraty têm existido duas correntes de pensamento da política externa, que Miriam Gomes Saraiva (2010) define como os «autonomistas» («desenvolvimentismo» económico, autonomia, universalismo, inserção internacional, reforma da ordem internacional) e os «institucionalistas-pragmáticos» (liberalização económica, apoio crítico aos regimes internacionais, defesa da autonomia e soberania, prioridade da região sul-americana). Vide, entre outros, Saraiva 2010.

Itamar Franco assumiu a presidência num contexto de crise – não muito diferente daquele deixado por Sarney, no final do seu mandato. Deparando-se com a necessidade de responder à crise económica interna, o Presidente Itamar concentra todos os seus esforços nesse campo, transferindo as tarefas de política externa, na sua totalidade, para o Itamaraty, que tinha como Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso.

O curto mandato de Itamar Franco foi, em parte, distinto do anterior: em vez de fragilizar a condição do país conseguiu definir algumas estratégias para a política externa e económica, que nem sempre seguiram as diretrizes dos Estados Unidos. Embora a percepção internacional inicial fosse de que o país iria adotar uma atuação mais nacionalista para se diferenciar de Collor, tal não aconteceu, «o que se percebeu foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento» (Hirst & Pinheiro, 1995: 11). Tanto no quadro da política externa como da recuperação económica, FHC teve um papel fulcral. Ao nível da política externa começou por reorganizar o Itamaraty, e reconheceu a necessidade de «adicionar uma base sólida à nossa própria região, se não for por outra razão, pelo menos para aumentar a nossa capacidade de negociação. (...)» (Fernando Henrique Cardoso *apud* Vigevani & Cepaluni, 2009: 47), embora isso não significasse uma rutura das relações com os Estados Unidos. O desenvolvimento do Mercosul é aprofundado através da assinatura, em 1994, do Protocolo do Ouro Preto que institucionalizou a sua estrutura intergovernamental e implementou o consenso como processo de tomada de decisão. O Mercosul era, então, entendido como fundamental para o comércio da região, mas também como forma de compensar a dependência em relação aos Estados Unidos.

Em 1992, a substituição de FHC por Celso Amorim não significou uma mudança no rumo da política externa. Contudo, à estratégia

de valorização da região somou-se a definição de uma estratégia de inserção internacional para afirmar a posição do país, que fora abalada com Collor. No entender de Amorim, tal inserção internacional poderia ser feita através da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas³⁷, ambição que o Brasil tem há vários anos. Começavam então a ser delineadas e implementadas algumas estratégias de ação externa, ao mesmo tempo que o lançamento do Plano Real aliviou a crise económica do país.

O Plano Real, implementado em 1994 pelo Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, permitiu controlar a inflação, contribuindo para o aumento do consumo³⁸ e a recuperação da economia brasileira, e serviu para melhorar a posição do Brasil no contexto internacional. Noutra domínio criou, ainda, as condições para a vitória de FHC nas eleições presidenciais de 1994.

Fruto das transformações do sistema internacional, no início da década de 1990, Collor de Melo «pôs em xeque os princípios da política externa adotada até então, mas que não foi capaz de consolidar um novo conjunto de princípios» (Saraiva, 2007: 45) embora a tentativa de modernização seja recuperada posteriormente. Deste modo, o período intercalar (após o fim do regime militar e a consolidação da democracia) é uma «crise de transição», ou uma «dança de paradigmas» (Cervo & Bueno, 2008: 455), em que todas as novas orientações se começam a esboçar – o Mercosul, a reforma monetária, a diversificação de relações, a candidatura ao Conselho de Segurança – sem se forjar contudo um (novo) modelo e persistindo um balouçar entre os «autonomistas» e os «liberais».

³⁷ Neste período, o Brasil foi eleito por dois anos membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, participou em sete operações de paz, apresentou a proposta de uma agenda de desenvolvimento, e incrementou o relacionamento com os países vizinhos.

³⁸ A euforia provada pelo consumo, e que contribui para os anos de ouro da economia, ocultava os *deficits* do comércio externo e da balança de pagamentos, que só se revelariam no segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

A revelação internacional do Brasil

Fernando Henrique Cardoso, em 1995, introduziu uma nova atitude nas estratégias da política externa do Brasil preconizando uma intervenção mais ativa do Brasil na política internacional, demonstrada através da vontade de «influenciar o desenho da nova ordem» internacional (Oliveira, 2010: 14). O discurso do novo Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia expressava também essa ideia, «nem a maior autonomia, nem o aumento da nossa capacidade de influência poderão ser alcançados por meio do isolamento ou da pretensa autosuficiência» (Lampreia, 1998: 9).

Por um lado, a administração de FHC demonstrou-se empenhada na política externa e na área económica, e por outro, habilmente separou estes dois domínios, reformando as atribuições do Itamaraty e as do Ministério da Fazenda, e concentrando uma parte importante da política externa nas mãos do Presidente da República. No que se refere à política externa, os dois mandatos de FHC foram marcados pela «diplomacia presidencial»; pela aposta na região Sul-americana através da integração regional e da revalorização do Mercosul; pela adoção das regras e dos regimes internacionais, e num segundo momento, pela intensificação das relações com o Sul. A «diplomacia presidencial» valorizou a inserção internacional do país, através das visitas oficiais realizadas pelo Presidente, mas não diminuiu a importância da afirmação regional do Brasil. FHC quis conciliar uma dimensão global com uma outra mais centrada na América do Sul, espelhada na postura de participação e de integração do Brasil – integração não só em termos regionais, como também integração do Brasil no que se refere às normas e aos regimes internacionais. Como referiu Lampreia, «a política externa do Presidente FHC busca a autonomia pela integração, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional» (Lampreia, 1998:11). Nesse sentido, foi possível registar também uma coincidência

cia entre a definição da identidade do Brasil e os valores universais, ao que Luiz Felipe Lampreia denominou de «convergência crítica».

As relações Sul-Sul começaram a ser desenhadas no final do governo de FHC, motivadas pela conjuntura internacional que se traduziu no ceticismo de FHC quanto à associação automática com as normas do neoliberalismo, que se mostraram negativas nos países em desenvolvimento (como o Brasil, ou a Argentina). Na verdade, FHC começou por recuperar, no início do seu mandato, o modelo neoliberal, que fracassou com Collor de Mello, embora reclamasse simultânea e paradoxalmente, a reforma do sistema internacional. Mas a verdade é que, no final do segundo mandato, FHC reconheceu as fragilidades do modelo neoliberal: a conjuntura internacional, associada à crise financeira e cambial de 1999 desmoronou o projeto brasileiro, pois «todo o cenário mundial em que o governo baseara a sua inserção internacional veio abaixo» (Vizentini, 2008: 98). Em 2001, a Argentina passou por uma grave crise económica que anunciou o colapso do neoliberalismo e das políticas recomendadas pelo FMI e pelo Banco Mundial no país e na região. Por conseguinte, no discurso que, em 2001, FHC fez na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas refere que «nosso lema há de ser o da ‘globalização solidária’, em contraposição à atual globalização assimétrica» (Folha Online, 2001).

Na verdade, o relacionamento com o Norte (símbolo dos países ricos) foi uma prioridade da política externa de FHC, que se aproximou não só dos Estados Unidos, mas também da Europa e do Japão, colocando em segundo plano as relações com os países menos desenvolvidos, e os países africanos em particular. Aliás, a aproximação do Brasil a África durante os mandatos de Cardoso é normalmente apelidada de «opções seletivas» por existir uma grande precisão nas parcerias estabelecidas.

Nesse sentido, a relação com os Estados Unidos manteve-se estável. As incompatibilidades registaram-se no respeitante às políticas

comerciais e aos objetivos de integração, especialmente à proposta norte-americana para a criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em todo o caso, verificou-se, também, uma aparente alteração da postura brasileira, pelo menos em termos retóricos, quanto ao projeto da ALCA, mas que, na prática, não surtiu grandes efeitos. A inconsistência da posição brasileira visava apenas evitar qualquer possibilidade de isolamento do Brasil, caso o projeto de criação da ALCA se viesse a concretizar. O final do mandato de Cardoso registou, contudo, um enfraquecimento do relacionamento com os Estados Unidos, que se deveu, sobretudo, à alteração da estratégia internacional dos Estados Unidos, esboçada após os ataques do 11 de setembro, que passou a privilegiar as questões de segurança e a dar menos importância ao sul do continente. Ora, o fortalecimento da postura unilateral norte-americana, levou FHC a incrementar a vertente multilateral, diversificando as relações e aproximando-se das potências regionais³⁹.

Concomitantemente, a realização da Cimeira da América do Sul, em Brasília em 2000, representou um marco importante na política externa brasileira ao propor a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana⁴⁰ (IIRSA) e dando ao discurso diplomático brasileiro um caráter autonomista, que de certo modo, chocava com o projeto da ALCA. A realização da Cimeira simbolizou a redefinição da identidade regional do Brasil, que, gradualmente, deixou de se referir à América Latina, considerada uma construção artificial e imprecisa, para utilizar o conceito de América do Sul,

³⁹ Momento que coincide também com a apresentação, pela Goldman Sachs do acrónimo BRIC, destacando o potencial de crescimento das economias destes países (Brasil, Rússia, Índia e China).

⁴⁰ A IIRSA corresponde a uma iniciativa dos 12 países sul-americanos, tendo sido institucionalizada em 2000, na Cimeira dos Presidentes da América do Sul. Pressupõe a realização de ações conjuntas para promover o processo de integração política, económica e social da América do Sul, estimular a integração e o desenvolvimento de sub-regiões isoladas. Ver [<http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=302&sec=10>] (consultado a 15 de março de 2010).

uma construção política onde mais facilmente o Brasil pode fazer valer os seus interesses. A definição da área regional da América do Sul era algo que já vinha sendo conceptualizado desde os tempos do Barão do Rio Branco, mas foi com Fernando Henrique Cardoso que se consolidou, consequência dos processos de regionalização e globalização que ocorreram, e à tomada de consciência de que «a América do Sul constitui uma unidade física contígua, que favorece as oportunidades de cooperação económica» (Lafer, 2002: 67).

Verificamos, portanto, que os anos de FHC permitiram consolidar a democracia brasileira e projetar a imagem do Brasil no exterior – democrático, adepto das normas e valores universais, com uma conduta pacífica – embora alguns autores considerem que não se tenha incrementado, simultaneamente, um desenvolvimento sólido (Vigevani & Oliveira & Cintra, 2003: 58). A passagem de FHC para Lula da Silva, em 2003, permitiu que se continuassem as políticas económicas iniciadas, contribuindo para o crescimento e estabilidade económica do país, e simultaneamente, para o aumento do protagonismo internacional do Brasil.

Ao nível dos princípios históricos⁴¹ da política externa brasileira, o Governo de Lula pode ser visto como um contínuo dos anos de FHC, pese embora os ajustes efetuados, pois «ao exercerem juntos dezasseis anos de mandato, são determinantes para a evolução do modelo brasileiro de inserção internacional na passagem do século XX para o XXI» (Cervo & Bueno, 2008: 491). Em 2003, o discurso de tomada de posse do Presidente Lula da Silva acentuava a ideia de mudança porém, tal não se concretizou, pelo menos nos eixos que definem a política externa brasileira. Muitas das parcerias consolidadas por Lula tiveram a sua génese ainda durante a administração de Cardoso, «mas Lula deu uma nova ênfase a este aspeto da agenda

⁴¹ Como por exemplo o pacifismo, a não-intervenção, a autodeterminação e a segurança coletiva.

internacional do Brasil» (Vigevani & Cepaluni, 2009: 81), ou como afirmou o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim,

os princípios básicos são os mesmos. Mudaram as ênfases e as intensidades com que certos temas são tratados. Quando eu era embaixador na ONU, o Brasil sempre teve proximidade com os africanos. Não se pode dizer, portanto, que a boa relação com a África é uma invenção do governo atual. Agora, vá comparar a intensidade dessa relação antes e depois. (Amorim, 2008)

A política externa desenvolvida nos dois mandatos de Lula reflete não só os constrangimentos e oportunidades do ambiente internacional e interno, como o aproveitamento das oportunidades criadas pelo anterior Governo. Os temas e relacionamentos privilegiados são, na sua maioria, reavivados, e não uma novidade. É possível registrar também a recuperação da instrumentalização da política externa em prol do desenvolvimento nacional, «no meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional» (Silva, 2003).

Lula da Silva define o multilateralismo como um instrumento prioritário da sua estratégia externa, bem como as relações Sul-Sul. A demarcação da dependência exclusiva das grandes potências é concretizada através da participação em organizações internacionais, da definição de uma agenda externa própria e da prioridade dada à diversificação de parcerias. Tal é representado, por exemplo na posição firme (e por vezes intransigente) do Brasil nas negociações da Organização Mundial do Comércio, que em 2003 reúne um conjunto de países em desenvolvimento e com posições comuns em torno do que ficou conhecido com o Grupo dos 20⁴², funcionando como um

⁴² O Brasil faz parte também do G20 que é um fórum de diálogo e cooperação das maiores economias, criado em 1999 como resposta às crises económicas dos anos 1990. O Brasil acolheu a cimeira do G20 em 2008.

mecanismo para contrabalançar o poder de influência dos países ricos relativamente às questões agrícolas e comerciais. A estratégia foi expressa também no discurso de tomada de posse do Presidente afirmando que «a democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado» (Silva, 2003).

É, neste sentido, que se assinala a «autonomia pela diversificação» (Viegavi & Cepaluni, 2009) na política externa de Lula, estratégia que pela variedade de parcerias visa aumentar a capacidade de influência do Brasil na região e no mundo. Durante o mandato de FHC, essa dinâmica foi desenvolvida de forma mais moderada. As jogadas brasileiras em arenas diplomáticas, ora complementares ora alternativas, visam, justamente, a diversificação de parcerias e a emancipação face aos atores dominantes do sistema internacional. Note-se, por exemplo, a recuperação da política africana, desenvolvida por Lula, aproveitando os espaços deixados em aberto pelas grandes potências. Todavia, não foi descurado o relacionamento com o Norte, tanto com os Estados Unidos como com a União Europeia (UE). A parceria estratégica institucionalizada com a UE, em 2007, é disso exemplo, simbolizando o reconhecimento europeu do papel regional e internacional do Brasil. Gradualmente, Lula da Silva contribuiu para a definição de uma postura assertiva do Brasil, que muito se parece com o Pragmatismo Responsável de Geisel, da década de 1970, não interessando os vínculos ideológicos para o relacionamento entre os países. E, por isso mesmo, algumas estratégias são marcadas por uma certa inconstância que deriva dos interesses temporais do Brasil.

No que toca à região, em 2003, o Ministro das Relações Exteriores afirmava que «a América do Sul será nossa prioridade» (Amorim, 2003). Registou-se a proliferação de mecanismos de integração e diálogo, como a UNASUL e o Conselho sul-americano de Defesa, a

par do diálogo com a Venezuela ou a Bolívia, e a missão no Haiti. O Mercosul é percebido como um instrumento político que agiliza negociações internacionais a diversos níveis (inclusive, como alternativa à ALCA), conduzindo a vantagens económicas e comerciais. As relações comerciais do Brasil, no quadro do Mercosul, são bastante significativas, e especialmente as trocas com a Argentina conheceram um aumento durante o mandato de Lula.

Mas, como evidenciámos, as relações extrarregionais juntaram-se a esta opção, devido às vantagens que apresentavam para a afirmação internacional do Brasil e para a multipolaridade das relações internacionais, defendida por Lula. Na verdade, o Brasil rentabilizou os vários tabuleiros de atuação internacional, através da participação nos *fora* multilaterais (quer seja nas organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio, quer seja no fomento de fóruns multilaterais de diálogo, como o IBSA, as cimeiras BRIC, ou o G20), do incremento do diálogo bilateral com diversos países (note-se por exemplo as relações com alguns países da União Europeia, como a França ou a Alemanha, e Portugal), assim como aumentando a sua expressão diplomática no continente africano e asiático.

E daqui deriva um dos debates atuais sobre a política externa do Brasil: liderança regional ou liderança internacional? Na verdade, para o Brasil permanece a dificuldade em encontrar consenso junto dos vizinhos regionais; o dilema entre a conciliação da sua atitude e reconhecimento internacional (a UE, e países como os EUA e alguns estados-membros da UE reconhecem o Brasil como o interlocutor privilegiado da região, do mesmo modo que em *fora* internacionais a opinião do Brasil passou a ser relevante) e a aceitação, pelos países da sua região, do *status* internacional, devido à existência de preconceitos históricos que impedem os países da região de reconhecer a relevância internacional do Brasil (como a Argentina e o Paraguai, ou também a Venezuela) (ver, entre outros, Burges, 2009).

Nota final

A análise permite-nos constatar uma evidente dinâmica entre o contexto internacional e interno e a formulação da política externa do Brasil. É evidente o reflexo da conjuntura internacional da Guerra Fria na criação de constrangimentos e possibilidades aos atores brasileiros, assim como as condições económicas e políticas internas, especialmente nos momentos de crise, tiveram um impacto nas opções de política externa.

A necessidade de definir a relação com os Estados Unidos, assente durante muito tempo na «aliança não escrita» do princípio do século XX, tem sido uma das marcas da política externa brasileira, especialmente durante e após o período de Guerra Fria. Esta exigência deve-se não apenas aos constrangimentos internacionais, dado o papel hegemónico dos Estados Unidos; mas também à própria posição de vizinhança entre os dois países, partilhando áreas de influência comuns; e com isso o tradicional desejo brasileiro em obter um lugar importante no sistema internacional, o que em alguns momentos choca com os interesses americanos.

A política externa do Brasil tem refletido as tentativas de definição da sua identidade internacional, que deriva das múltiplas identidades que ao longo dos tempos o país foi agregando. A dicotomia entre o contexto interno (pobreza e desigualdade), o crescimento económico e o reconhecimento internacional tem dificultado, inclusivamente, a definição do lugar do Brasil no sistema internacional, o que não deixa de se característico das potências médias. Contudo, cada vez mais se torna evidente, pelo menos no plano externo, a coincidência entre as ambições e as capacidades do Brasil.

Quadro 1.
Questões para análise
De que forma o sistema política brasileiro determina a formulação da política externa do país?
A política externa brasileira é marcada por um paradoxo de mudanças na continuidade. Comente esta ideia tendo por base os principais eixos da política externa do Brasil desde a década de 1960.
O discurso oficial brasileiro enuncia a pertença do Brasil a um espaço regional restrito à América do Sul, analise a evolução da política externa brasileira para esta área, tendo em conta as influências norte-americanas no continente.
As tentativas de integração regional são uma constante na América do Sul. Identifique os principais processos e analise o papel do Brasil.

Quadro 2.
Fontes na internet
Ministério das Relações Exteriores, http://www.itamaraty.gov.br/
<i>O Estado de São Paulo</i> , http://www.estadao.com.br/
Presidência da República Federativa do Brasil, http://www.presidencia.gov.br/
<i>Revista Brasileira de Política Internacional</i> , http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0034-7329&lng=pt
Revista <i>Contexto Internacional</i> ,
http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Brainard, L. & Martinez-Dias, L. (2009) <i>Brazil as an economic superpower?</i> Washington: Brookings Institution Press.
Burges, S. (2009) <i>Brazilian Foreign Policy after the Cold War</i> . Florida: University Press of Florida.
Cervo, A. L. & Bueno, C. (2008) <i>História da Política Exterior do Brasil</i> . 3. ^a ed. Brasília: Universidade de Brasília.
Spektor, M. (2014) <i>18 dias. Quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush</i> . Rio de Janeiro: Objetiva.
Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2009) <i>Brazilian Foreign Policy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula</i> . Nova Iorque: Lexington Books.

Bibliografia

- Amorim, C. (2008) Entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, 16/03/2008. [http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=3267] (consultado a 12 de março de 2010).
- Burges, S. (2009) *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Florida: University Press of Florida.

- Cason, J. & Power, T. J. (2009) «Presidentialization, Pluralization and the rollback of Itamaraty: Explaining change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era», *International Political Science Review*, 116(4), 611-636.
- Cervo, A. L. & Bueno, C. (2008) *História da Política Exterior do Brasil*, 3.^a ed. Brasília: Universidade de Brasília.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Texto consolidado até a Emenda Constitucional n.º 64 de 4 de fevereiro de 2010. [http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf] (consultado a 12 de março de 2010).
- Folha Online (2001) «FHC cobra na reunião da ONU ordem internacional mais solidária», 10 novembro. [] (consultado a 12 de março de 2010).
- Hirst, M. & Pinheiro, L. (1995) «A política externa do Brasil em dois tempos», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 38(1), 5-23.
- Hirst, M. (2006) «Los desafios de la política sudamericana de Brasil». *Revista Nueva Sociedad*, 205, 131-140.
- Lafer, C. (2002) *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lafer, C. (2009) «Partidarização da política externa», *Jornal O Estado de São Paulo*, 20 dezembro.
- Lampreia, L. F. (1998) «A política externa do governo FHC: continuidade e renovação», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), 5-17.
- Lechini, G. (2008) «O Brasil na África ou a África no Brasil? A construção da política africana pelo Itamaraty», *Nueva Sociedad*. [<http://nuso.org/articulo/o-brasil-na-africa-ou-a-africa-no-brasil-a-construcao-da-politica-africana-pelo-itamaraty/>] (consultado a 12 de março de 2010).
- Lemos, L. (2010) *Brazilian Congress and Foreign Affairs: Abdication or Delegation?* Global Economic Governance Programme. [<http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/GEG-Working-Paper-Lemos.pdf>] (consultado a 19 de dezembro de 2010).
- Lima, M. R. S. de & Santos, F. (1998) *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy*. Comunicação apresentada na conferência da Latin American Studies Association. Chicago, Illinois. [<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Soares-Santos.pdf>] (consultado a 12 de março de 2010).
- Lima, M. R. S. de (2000) «Instituições democráticas e política exterior», *Contexto Internacional*, 22(2), 265-303.
- Lima, M. R. S. de (2007) «Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur». *Revista Foreign Affairs en Español*, 7(4), 10-12.
- Mariano, K. & Mariano, M. (2008) «A Formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais», *Perspetivas*, 33, 99-135.
- Mello, C. (1990) [http://www.collor.com/discursos1990_001.asp] (consultado a 12 de março de 2010).
- Neves, J. A. de C. (2003) «O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA», *Contexto Internacional*, 25(1), 103-138.

- Neto, O. A. (2007) «O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro», in Avelar, L. & Cintra, A. O. (org), *Sistema política brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 131-141.
- Oliveira, M. D. de (org) (2010) *Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Pecequillo, C. (2008) «Brazil's Foreign Policy in the 21st Century: The Combining Axis of Horizontal and Vertical Multilateral Cooperation», Comunicação apresentada na 49.^a Convenção Anual da ISA, São Francisco, EUA, março [http://www.allacademic.com/meta/p254209_index.html] (consultado a 12 de março de 2010).
- Saraiva, J. F. S. (1996) *O lugar da África. A dimensão atlântica da política externa brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Saraiva, M. G. (2007) «As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 42-59.
- Sarney, J. (1986) «Brazil: A President's Story», *Foreign Affairs*, 65(1).
- Silva, L. (2003) Discurso de tomada de posse de Lula da Silva, 1 janeiro. [http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029] (consultado a 20 de março de 2010). Silva, L. (2003) Discurso de tomada de posse de Lula da Silva, 1 janeiro. [http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2029] (consultado a 20 de março de 2010).
- Spektor, M. (2004) «Origens e direcção do Pragmatismo Ecuménico e Responsável (1974-1979)», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(2), 191-222.
- Spektor, M. (2010) «Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 25-44.
- Vigevani, T. & Cepaluni, G. (2009) *Brazilian Foreign Policy in changing times. The quest for autonomy from Sarney to Lula*. Nova Iorque: Lexington Books.
- Vizentini, P. (2003) «A política externa brasileira em transição: do desenvolvimento ao neoliberalismo», in Martins, E. C. de R. (org), *Relações Internacionais. Visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 63-105.
- Vizentini, P. (2008) *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. 3.^a Edição. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.

CAPÍTULO 5

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

*Tiago Moreira de Sá
e Emanuel Bernardes Joaquim*

Este capítulo analisa a evolução da política externa norte-americana desde o fim da II Guerra Mundial até à atualidade, identificando a sua moldura teórica e as suas constantes e linhas de força. O argumento principal é que as orientações estratégicas das várias administrações foram enquadradas pelo *Excepcionalismo americano*, que se desenvolveu através da tensão entre realismo e liberalismo, coexistindo estes sem que se verificasse em qualquer momento um domínio absoluto de um sobre o outro. O texto está dividido em três partes. A primeira aborda as principais questões da teoria da política externa dos Estados Unidos da América (EUA). A segunda trata do período da Guerra Fria e do papel de Washington na construção da ordem internacional pós-1945. A terceira analisa o pós-colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o momento unipolar da América.

Realismo e Liberalismo como faces do *Excepcionalismo* na política externa americana

Entre o fim da II Guerra Mundial e o princípio da Guerra Fria dá-se um fenómeno de coincidência entre a distribuição de po-

der no sistema internacional e a produção teórica em Relações Internacionais, que corresponde à convergência da ascensão dos EUA em termos de poder com a sua afirmação na definição de uma disciplina ainda jovem. Desta vez, perante o colapso da Alemanha e do Japão, face ao desgaste do Império Britânico e da França e sob a sombra da expansão da URSS – com uma superioridade de poder convencional que se estendia até ao centro da Europa –, a retirada deixava de ser uma opção para o poder americano, em ascendente completo, do alto do seu monopólio atómico. Cabia-lhes assim o principal da ação na resistência contra o expansionismo soviético, mas isso significa que lhes cabia também a maior fatia do pensamento estratégico. Não é então de admirar que seja nos Estados Unidos que passe a ter lugar também a maior parte da produção teórica em Relações Internacionais, algo que se mantém até aos nossos dias com alterações menores do que seria de esperar. O domínio americano sobre a disciplina é tal que, já nos anos 1970, Stanley Hoffmann considera ser esta uma ciência social ou *disciplina americana* (Hoffmann, 1977).

A convergência entre a teoria e a realidade das Relações Internacionais tem, em especial no seu despontar, sequência lógica, regendo-se a primeira pelos acontecimentos da segunda. Tendo em conta o domínio dos EUA nos dois níveis, a consequência disto é que os primeiros desenvolvimentos teóricos têm como principais objetivos a descrição e compreensão das dinâmicas da realidade internacional que serve de contexto à nova situação do poder americano, assim como a procura de resolução dos seus problemas de política externa, então centrados na necessidade de enquadramento da estrutura internacional numa ideia de ordem e na iminência da ameaça soviética.

O contínuo debate em torno do papel da teoria na explicação e formação das Relações Internacionais, por um lado, e, de forma mais particular, os modelos que a mesma teoria procura aplicar na

compreensão do poder americano e na sua ação nas suas várias fases históricas têm sido das linhas mais relevantes do desenvolvimento da disciplina. Contudo, é preciso que se tenha presente que, refletindo em boa parte a realidade, raramente a teoria nos seus contornos académicos se concretiza como plano seguido pelos decisores políticos. Se, como veremos, uma determinada ideia de realismo e liberalismo no caso americano marcam o percurso da política externa desde a II Guerra Mundial, essa ideia não é necessariamente a que criámos com as teorias, embora com elas tenha muito em comum. Na verdade, o realismo e o liberalismo, enquanto guias de política externa e já não enquanto modos de explicação da realidade, adquirem na prática contornos específicos, que devem muito à identidade e à experiência próprias dos Estados Unidos e da sua conceção de um Excepcionalismo americano. Do mesmo modo, nem sempre os dois surgem claramente separados, sendo mais correta a imagem de uma constante tensão em cada momento de definição da ação externa.

O termo *Excepcionalismo* é sem dúvida dos mais presentes no vocabulário da política externa americana, tendo vindo a acompanhá-la praticamente desde o início do seu processo de formação, para o qual, de uma maneira ou de outra, foi contribuindo. O conceito de *Excepcionalismo Americano* surge-nos associado a uma ideia de singularidade segundo a qual «a América é um caso único, diferente em aspetos cruciais da maioria dos outros países» (Lipset, 1997: 18-23), em variáveis como as políticas, sociológicas, religiosas, e geográficas que, por sua vez, conduzirão a um credo ideológico próprio impregnado na Constituição e no sistema político e caracterizado pela rutura com o passado. Trata-se de um conceito que começa, de um ponto de vista académico, por fazer a distinção da identidade americana num conjunto de variáveis internas, sendo um exemplo desta abordagem os estudos desenvolvidos a partir da questão das causas de não ter existido, de forma relevante, socia-

lismo numa sociedade industrializada como a americana. Contudo, porque também ao nível da política externa se achou pertinente a identificação de elementos distintivos como estes, o conceito de *Excepcionalismo* estendeu-se para a vertente internacional da política americana, onde se tornou palavra essencial concorde-se ou não com as suas premissas.

E, se a existência ou não de um verdadeiro *Excepcionalismo* está longe de obter um acordo absoluto, o próprio conceito nasce de uma tensão entre duas dimensões que terão sustentado a sua criação. Arthur Schlesinger considera que as duas correspondem, respetivamente, a uma tradição e a uma contradição, sendo a tradição aquela que olha para o *Excepcionalismo* como uma *experiência* – a experiência excecional americana –, sustentada em elementos concretos, e a contradição a que o transforma numa *ideologia*, que encontra razões ulteriores para o sucesso da experiência americana, sob a forma de um Destino nacional messiânico (Schlesinger, 1977: 512). A 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 para a que consideravam o seu único precedente, ou seja, a república romana, mas também para casos mais recentes, como os 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 cético, consciente do seu caráter inédito e, sobretudo, da improbabilidade do seu sucesso, ainda para mais tendo em conta o contexto histórico específico em que se inseria. Este ceticismo 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 ver-

dadeiro teste contra a história, o que lhe atribuía um caráter cético ou realista, mas não pessimista (Schlesinger, 1977: 512).

A abordagem a que Schlesinger chama de *experiência americana* é facilmente identificável com a tradição realista de uma maneira geral. Ainda que esta seja suscetível de grande diversidade, na sua versão clássica encontramos um conjunto de elementos comuns à generalidade das abordagens. Desde logo, em primeiro lugar, uma visão conservadora cética, se não mesmo pessimista, da natureza humana, marcada pela busca pelo poder e pela sobrevivência. Em segundo lugar, e ainda ligado ao primeiro princípio, a ideia de que o conflito é uma possibilidade constante, uma vez que decorre naturalmente da condição humana de eterna busca pelo poder e pela sobrevivência, num contexto de anarquia, que se define pela inexistência de um equivalente internacional ao Estado, que se imponha, como este internamente, sobre as várias unidades do sistema com um monopólio da violência física legítima. Em terceiro lugar, a centralidade do Estado como principal ator internacional, que, por sua vez, é visto de forma unitária, regendo a sua ação por pressupostos de racionalidade, representado pela figura do Estadista. Finalmente, a definição da política internacional como luta pelo poder, também esta decorrente das características intrínsecas da natureza humana (Morgenthau, 1992; Waltz, 1979). Esta perspetiva não só marcava a rutura com as conceções utopistas ou idealistas do período entre guerras, trocando o otimismo pelo ceticismo, como, ao fazê-lo, correspondia ao sentimento da fase inicial da Guerra Fria, de advento de uma bipolaridade nuclear, de competição militar férrea e de desfecho imperscrutável, tal como era incorporada pela luta pelo poder entre as duas superpotências, em que o que estava em causa, em última instância, era a própria sobrevivência. Mais especificamente, criará as bases para o desenvolvimento do que passa a ser considerado necessário: a contenção do expansionismo soviético (Knutsen, 1997: 216-220, 223-226). Por sua vez, a versão neorealista de Kenneth

Waltz introduz alterações relevantes, mas sem nunca fugir por completo a estes princípios. Assim, onde o Realismo Clássico vê natureza humana, propensão natural dos Estados ao conflito e busca pelo poder, o Neorrealismo vê dinâmicas estruturais assentes em três princípios ordenadores: o princípio da anarquia, conducente a uma lógica de autoajuda na ação internacional dos Estados; a não diferenciação funcional das unidades da estrutura internacional, cuja função corresponde à obtenção de segurança e, em última instância, da sobrevivência, verdadeira medida do interesse dos Estados; e a distribuição de poder e adjacente tendência à formação de equilíbrios de poder. A somar a tudo isto, o pai do Neorrealismo defendia ainda a ideia de que a estrutura bipolar, inédita até à Guerra Fria, pela sua incrível estabilidade, para a qual contribuía a existência de mútua dissuasão nuclear, estava para ficar (Waltz, 1979).

Quanto à contradição nasce precisamente do sucesso da tradição. A experiência, contra todas as adversidades, resistira às primeiras décadas e impusera a democracia, no dizer de Tocqueville, como condição dos novos cidadãos americanos. Da improbabilidade do projeto, passou-se a concluir um destino providencial, que fazia do povo americano um motor da história, o povo eleito imediato perante Deus, a nova Israel (Schlesinger, 1977: 516), ou o novo Sto. Agostinho que, como dizia Bercovitch, conciliava os santos e o Estado como dois pilares de uma escatologia federal única (Schlesinger, 1977: 515). A sua missão liberal 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 considerar a América a única nação idealista do Mundo (Schlesinger, 1977: 517). Para Schlesinger, é também este espírito de cruzada que podemos encontrar no anticomunismo de John Foster Dulles ou de Ronald Reagan ou ainda na experiência traumática do Vietname, e, podemos acrescentar, no liberalismo intervencionista do pós-Guerra

Fria. O idealismo da ideia de destino substituía-se assim à experiência como premissa da vida nacional, ao ponto de se dar ao luxo de, a partir de 1815, a seguir à guerra anglo-americana, retirar caprichosamente os Estados Unidos da própria História. 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: 518; Eisenstadt, 2007: 90, 93-95).

Há assim uma dialética que rapidamente se sobrepõe à destas tradição e contradição, a da tensão entre realismo e liberalismo na política externa americana, correspondendo o realismo, com o ceticismo relativamente à natureza humana e ao papel da ideologia da sua versão clássica, à tradição, e o liberalismo, especialmente na sua face intervencionista ou ativista, à contradição. No entanto, se o liberalismo, pela sua associação necessária a uma determinada matriz de valores, se relaciona mais claramente com a ideologia liberal americana, também o realismo assume no contexto do pensamento e ação da política externa dos EUA contornos específicos, que o colocam à parte de um denominado realismo continental, mais próximo da tradição teórica clássica. Assim, de acordo com Walter Russel Mead o realismo continental parte de três premissas essenciais que muito simplesmente não se aplicam na realidade americana e que justificam que se considere a sua abordagem realista distinta. 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 os americanos 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 americana. 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, refletindo-se ainda na procura do estabele-

cimento de um mercado global. 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 atores unitários e racionais, que se distingue da composição complexa do processo de tomada de decisão do sistema político americano. Também a visão negativa que têm os continentais da sua natureza democrática, tornando-a vulnerável às ambições imprudentes da opinião pública e aos valores abstratos que a sustentam, afirmando a existência de um “fosso moral” 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, 2002: 36-40, 44, 45, 48, 54).

O *Excepcionalismo Americano* constitui deste modo mais que simplesmente uma identidade distinta, embora esta só por si já não deva ser de desprezar, com as consequências que tem na ação dos Estados ou no modo como estes veem o seu posicionamento internacional. Para além disso, fornece ainda um dos enquadramentos essenciais para as tensões que definem as suas grandes linhas ao longo do tempo. Tal não impede que nem sempre seja entendido desta forma e, por esse motivo, ou desprezado ou elevado a uma categoria quase religiosa. Assim, se entre muitos realistas se tende a relacionar o *Excepcionalismo* com ideologia e, por conseguinte, a rejeitá-lo, há entre alguns liberais moderados quem pretenda que é chegada a hora de se adotar uma política externa liberal pós-excepcionalista (Ikenberry e Deudney, 2012). Por outro lado, num debate que é já mais o dos políticos que o dos teóricos, a *crença* na nação excecional é considerada um pré-requisito quase tão importante como a filiação

na fé cristã para alguém com ambições mais cimeiras na cena política americana. Não sendo exatamente esta a concepção que deva constituir o *Excepcionalismo* enquanto conceito com utilidade teórica, também aqui fica demonstrada a centralidade que tem o termo nas várias dimensões do *ethos* americano.

Criar ordem e conter o expansionismo soviético: a política externa americana ao longo da Guerra Fria

O final da II Guerra Mundial e o estabelecimento no pós-conflito de uma estrutura de distribuição de poder bipolar representa para os EUA um conjunto de ruturas históricas importantes, de entre as quais a que mais se destaca é o fim de um relativo isolamento da política das grandes potências, que à época se concentrava esmagadoramente na Europa. As circunstâncias do pós-guerra, mas acima de tudo a nova posição americana na estrutura de distribuição de poder dão início a um novo período, que se estende até aos nossos dias, de comprometimento com os assuntos centrais de definição do sistema internacional. A concretização desta posição dá-se a partir de então com a atribuição aos Estados Unidos de um papel de equilibradores, garantidores de segurança global, uma vez que é também nesta altura que se dá a globalização do sistema internacional com o seu alargamento aos países saídos das vagas descolonizadoras, e regional, através da projeção de poder nas principais regiões do sistema. Este papel será no pós-guerra mundial especialmente relevante na Europa, que permanece como principal palco de disputa das contendidas internacionais durante a Guerra Fria, onde estão claramente estabelecidos os dois blocos político-militares em confronto e onde a perspectiva de um expansionismo soviético se revela como ameaça iminente.

Contudo, ainda que o pós-1945 se marque pela rutura, esta não é total, permanecendo como enquadramento da definição da política

externa das sucessivas administrações o tal *Excepcionalismo* que se vai desenvolvendo por intermédio da tensão entre realismo e liberalismo nas suas versões americanas. Como se disse anteriormente, em nenhum momento se verifica um domínio absoluto de um ou outro modo de ver a realidade internacional. Em todos os períodos históricos há elementos realistas e liberais, contribuindo ambos para o resultado final de um processo que se concretiza na ação externa do Governo dos EUA. Ainda assim, há momentos em que um ou outro acaba por se impor de alguma forma, isto é, períodos de tempo que se caracterizam por uma ação predominantemente de cariz realista ou de pendor mais liberal. O exemplo mais flagrante de um momento claramente realista é o da política externa desenvolvida pela dupla Nixon-Kissinger, desde logo pelo seu descomprometimento relativamente a crises ou conflitos envolvendo aliados que não ponham em causa os interesses americanos, mas também pela sua aproximação à China comunista e ao modo como passa a sustentar a sua política soviética sobretudo numa gestão de cálculos de poder. Por outro lado, a Administração Clinton é um bom exemplo de uma abordagem liberal internacionalista, com intervenções que definem o próprio intervencionismo liberal, como o caso da intervenção humanitária na Somália, ou a guerra na Bósnia, mas também com a sua promoção do comércio internacional, impulsionando e liderando acordos de comércio livre, ou com o investimento na consolidação e alargamento da ordem institucional liberal. Numa linha de fronteira entre as duas escolas teóricas, temos o momento neoconservador da Doutrina George W. Bush e da intervenção militar no Iraque de 2003, também designado de forma criativa de «wilsonianismo realista», visando espalhar a democracia pelo chamado «Grande Médio Oriente» (Fukuyama, 2006: 7-11). Apesar destas frequentes tensões, a regra geral é a de uma conciliação entre realismo e liberalismo, como demonstram as próprias conceções de criação de ordem, nos seus vários momentos, e de contenção do expansionismo soviético,

visando a primeira a institucionalização dos valores liberais na arena internacional ao mesmo tempo que busca uma aceitação do poder americano que lhe permita a manutenção de uma situação mais favorável em termos de distribuição de poder, e a segunda a permanência de uma situação de equilíbrio de poder, manifestando-se ao mesmo tempo numa resistência ideológica contra o totalitarismo.

Mas o caráter de rutura da mudança na forma de se posicionar internacionalmente está bem espelhado na renitência inicial dos Estados Unidos em assumirem a realidade do seu novo poder e da sua entrada na política das grandes potências. Na verdade, já tinham antes experimentado um pouco desta política: em finais do século XIX, na sua participação na Guerra dos Boxers, assumindo ainda assim uma posição distinta da das outras potências que procuravam dividir a China entre si, pretendendo antes que esta se mantivesse como nação independente, garantida a ‘porta-aberta’ ao comércio na região; em 1898, na Guerra Hispano-Americana, reafirmando a sua prevalência no Hemisfério Ocidental – o das Américas –, contra qualquer intruso europeu, tal como estipulava a sua já antiga Doutrina Monroe; e durante a primeira metade do século XX, com a mediação dos acordos de paz da Guerra Russo-Japonesa, logo em 1905, com a participação nas duas guerras mundiais e com o impulsionamento da Sociedade das Nações e da Organização das Nações Unidas após estes conflitos. Contudo, mesmo no envolvimento nestes acontecimentos é visível a busca de um afastamento sempre que possível, e, quando tal não se verifique, de uma abordagem que procura distinguir-se da lógica das relações de poder tradicionais europeias. A entrada nas guerras mundiais dá-se em ambos os casos quando estas já se encontravam a decorrer e apenas após ataques ou ameaças diretos contra alvos americanos. Apesar de a Sociedade das Nações ser impulsionada pela Administração Wilson, correspondendo ela própria a uma tentativa enquadrada na perspetiva americana de relações internacionais, avessa aos módulos clássicos das relações

de poder, a participação dos EUA enquanto Estado-membro acaba por ser vetada pelo seu próprio Senado, onde os isolacionistas foram voz dominante até Pearl Harbor. Já no decorrer da II Guerra Mundial, o Presidente Franklin D. Roosevelt planeava para o que viesse depois uma divisão do poder internacional num esquema de «quatro polícias» do mundo – os Estados Unidos, a China, a União Soviética e o Império Britânico –, cada um responsável por uma região e relativamente harmoniosos entre si, numa visão que não encontrava paralelos no passado (Lafeber, 2006: 14-15).

Todavia, no fim da guerra, a situação a que faria face o seu sucessor era outra, como já ia sendo possível intuir nas várias conferências entre os aliados na luta contra as potências do Eixo ainda durante o conflito. Quando, em 1947, em plena guerra civil na Grécia, ainda se esperava que fosse a Grã-Bretanha a arcar com as despesas da resistência contra os avanços do comunismo na Europa, a Administração Truman depara-se com uma realidade bem diferente. O Império Britânico era uma sombra do que fora no passado, e em breve deixaria de ser império, não tendo já sequer capacidade para continuar a financiar os esforços da monarquia grega para resistir contra os insurgentes comunistas. Do mesmo modo, também a França se encontrava devastada pela guerra, em que cedo tivera grande parte do seu território sob ocupação. Já a Alemanha e o Japão, os grandes derrotados, achavam-se arruinados e com o seu território ocupado pelas potências vencedoras, sendo que no caso da Alemanha se verificava ainda uma divisão que permaneceria por décadas. Quanto à China, voltava à guerra civil que viria a terminar (não oficialmente) em 1949, com a vitória comunista (White, 2006: 53-57; Leffler, 2010: 73-77).

No novo quadro de distribuição de poder restavam apenas duas grandes potências, as principais vencedoras da II Guerra Mundial: os Estados Unidos e a URSS. Os primeiros saíam da guerra, com o seu território praticamente intocado, com um número de baixas

humanas muito inferior ao verificado nas outras potências beligerantes e, o que é mais importante, com uma economia que acabou por beneficiar do esforço de guerra e do aumento da sua capacidade produtiva, fomentado pela procura europeia em resultado da destruição do seu tecido produtivo, passando a representar 50% da riqueza mundial. A isto acrescia a nova capacidade militar conseguida durante a guerra, sendo aqui de destacar o monopólio temporário da bomba atómica, a arma que viria mudar o modo como a guerra passaria a ser calculada. Por outro lado, com o declínio das outras potências ocidentais e do Japão, cabia sobretudo aos Estados Unidos a responsabilidade pela proteção do mundo livre (ou não comunista) contra a ameaça do totalitarismo encabeçada pela União Soviética (Engerman, 2010: 31-34). Embora com contornos distintos do das guerras até aí existentes, a luta travar-se-ia sem tréguas, como disso iam sendo demonstrativos a formação do bloco soviético, a guerra civil na Grécia, a crise do bloqueio de Berlim, entre 1948 e 1949, a aquisição da bomba atómica pela União Soviética em 1949 e a decorrente corrida armamentista, ou ainda a guerra da Coreia, que começava em 1950 (Gaddis, 1997: 1-26).

A inserção internacional dos Estados Unidos no pós-guerra e ao longo da Guerra Fria desenvolve-se assim em duas dimensões, que procuram responder a duas questões essenciais: a do enquadramento normativo do seu novo poder internacional; a da defesa do *status quo* e conseqüente necessidade de contenção do expansionismo soviético. A primeira dimensão, que procura responder à primeira das questões levantadas, será a da criação e manutenção de ordem internacional (Waltz, 1993: 45-46; Ikenberry, 2000; Ikenberry, 2006). A segunda corresponde a tudo o que diz respeito à elaboração da arquitetura de defesa da Guerra Fria, das alianças e bases militares espalhadas pelo globo, ao progresso e investimento em tecnologias de armamento, no contexto de uma competição feroz que tem por base, em primeiro lugar, a dissuasão nuclear assente numa lógica de

mútua destruição assegurada e, em segundo, a política de contenção propriamente dita (Holloway, 2010: 384-389).

A necessidade de um enquadramento normativo para a aplicação do seu poder representava a visão missionária idealista já anteriormente posta em prática por Woodrow Wilson, que pretendia ultrapassar as contingências que criavam as condições para o conflito com base nos valores liberais impressos na identidade americana (White, 2006: 63-65; Bacevich, 2006: 387-391). Esse enquadramento normativo é dado precisamente pela criação e manutenção de ordem no sistema internacional. De facto, podemos considerar a existência de três momentos ordenadores internacionais por parte dos Estados Unidos: o primeiro é o da criação da Sociedade das Nações, que se verifica incompleto, pois, criando ordem, os americanos não participam na sua manutenção, sendo que a própria organização fracassa no cumprimento do principal objetivo da sua criação: evitar uma II Guerra Mundial; o segundo é o do pós-II Guerra Mundial, que corresponde já à criação de um conjunto mais abrangente de normas e instituições, que se desenvolvem em diferentes níveis e áreas e que são acompanhadas pela manutenção da ordem através da garantia do poder americano; o terceiro momento dá-se após o final da Guerra Fria e corresponde, com uma curta exceção, à consolidação, aprofundamento e alargamento da ordem criada a seguir ao fim da II Guerra Mundial e que entretanto já se tinha vindo a desenvolver progressivamente (Maier, 2006: 20-21).

A ordem internacional que é criada pelos EUA depois do fim da II Guerra Mundial abrange várias áreas, o que, desde logo é bem visível na diversidade das agências e órgãos que compõem a ONU, fundada em São Francisco, a 24 de outubro de 1945. Contudo, destaca-se nesta organização o seu caráter político, incorporado pelo Conselho de Segurança. De certa forma, ele acaba por ser uma adaptação, com menos alcance, da fórmula dos «quatro polícias» pretendida por Roosevelt, tendo não quatro, mas cinco membros

permanentes, os Estados Unidos, a União Soviética (e depois Rússia), a República da China (que seria substituída pela República Popular da China), a Grã-Bretanha e a França. Por muito que se critique a sua incapacidade para agir decisivamente quando mais seria necessário, algo que decorre do seu sistema de voto que dá poder de veto aos membros permanentes, o que acaba por paralisar frequentemente o seu funcionamento, em última instância a sua história é de sucesso, sobretudo se comparada com a do seu antecessor do período entre-guerras, como atesta a sua duração. É verdade que, ao longo da Guerra Fria, a paralisia de que sofria permitiu uma única intervenção sob os seus auspícios, durante a Guerra da Coreia, e mesmo essa aproveitando-se uma ausência temporária da União Soviética, em protesto contra o facto de não ser a liderança comunista chinesa a ocupar o assento no Conselho. Mas este acabou por se revelar um importante veículo para o diálogo entre grandes potências, especialmente relevante no contexto de um conflito longo e caracterizado por um clima de constante tensão. A Assembleia Geral, pelo seu lado, acaba por ser o órgão mais democrático, onde têm assento, com voto de igual valor, todas as Nações Unidas, que vão aumentando de número e de diversidade à medida que as antigas colónias europeias vão adquirindo a sua independência. No seu conjunto, a ONU é um projeto que transporta consigo a marca americana, que busca, assim, moldar normativamente o sistema internacional em torno de uma ideia de ordem democrática e aberta, de que é exemplo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, à qual se juntarão os direitos económicos e sociais como cedência aos Estados socialistas (Maier, 2006).

Num nível inferior de abertura, encontra-se o projeto de ordenamento nas áreas da economia e das finanças, conhecido como sistema de Bretton Woods. O nível de abertura é relativamente inferior não porque o sistema fosse formalmente fechado, mas porque se mostrava incompatível com as posições defendidas por Estados re-

gidos por ideologias assumidamente anticapitalistas. O principal fim dos países reunidos em Bretton Woods, no New Hampshire, em julho de 1944, foi o de desenvolver uma economia de mercado submetida a um conjunto de regulações e mecanismos compensatórios, como o Fundo Monetário Internacional ou o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, que mais tarde seria integrado no Banco Mundial. Porém, o que mais é de destacar é o facto de, pela primeira vez, se chegar à criação de uma ordem monetária negociada entre os Estados, que colocava no seu centro o dólar americano associado ao padrão ouro, algo que se manteria até 1971, altura em que o governo americano abandona unilateralmente o padrão ouro. Esta medida seria seguida por outros Estados, muitos dos quais passam a usar o dólar como moeda de reserva, o que aumentaria a sua centralidade no sistema (Ikenberry, 2006: 368-373; Hitchcock, 2010: 166-171).

Finalmente, num nível ainda mais específico, temos o enquadramento institucional das várias alianças de segurança e defesa impulsionadas pelos Estados Unidos em várias regiões do mundo, de entre as quais é mais uma vez de realçar a que se desenvolve no palco europeu, ou seja, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), fundada em 1949. Embora o seu propósito imediato não fosse a criação de ordem mundial, mas sim a contenção do expansionismo soviético na Europa, num contexto de ameaça iminente, acaba por ser, a par do Plano Marshall, um impulsionador das iniciativas ordenadoras no continente europeu, centro do sistema internacional. Visando a união de esforços como resposta à ameaça de um inimigo específico, acabaria por resultar num longo período de paz, inédito entre as potências da Europa, assim como num processo de contínua integração política e económica. Tendo no seu núcleo o compromisso dos seus membros com os valores democráticos, é este nível de ordenamento que corresponde, por excelência, à criação de uma ordem liberal (Maier, 2006: 26-41; Trachtenberg, 1999: 95-145)

É também neste nível que se estabelece a ligação entre as duas grandes dimensões da política externa americana ao longo da Guerra Fria, sendo que a política de contenção constitui-se como o seu elemento estratégico mais distintivo. A política de contenção, nas suas várias manifestações, surge como resposta estratégica à ameaça do que era percebido como um altamente provável expansionismo soviético. De forma mais ou menos assertiva, a posição de contenção da expansão da URSS permanece ao longo de todo o conflito bipolar, visando precisamente contê-la até que esta se transformasse pelas contradições do seu próprio sistema, na linha do que se retirou dos contributos de George F. Kennan logo no despoletar daquele período (Kennan, 1947).

A *contenção* é simultaneamente um produto do realismo e do liberalismo. No primeiro caso, acreditava-se que, ainda que impenetráveis pela via da lógica da razão, os soviéticos seriam sensíveis à lógica da força, o que levou Kennan a recomendar que eles fossem contidos através de «um constante contrapoder» exercido pelos Estados Unidos em «qualquer parte do mundo» onde ameaçassem a estabilidade e a paz (Kennan, 1947: 862). No segundo caso, pensava-se que a culpa da conflitualidade estava nas raízes do próprio sistema russo-Soviético, o que transformou a *contenção* numa empresa moral, ou seja, o combate do bem – liberalismo – contra o mal – comunismo –, que acabaria com a vitória do primeiro (Kissinger, 2007: 453-456). Um exemplo disso foi o Plano Marshall, não só pelos seus contornos, mas por um dos seus propósitos: pôr fim à situação de fragilidade económica dos Estados da Europa ocidental, que os expunha aos riscos da ascensão do comunismo junto das suas populações. A própria esperança da conversão ideológica da União Soviética mais não era que o reflexo do velho sonho americano de uma paz alcançada pela conversão do adversário (Hitchcock, 2010).

A *contenção* permanecerá então, de forma mais ou menos evidente, como a posição americana ao longo da Guerra Fria, estabelecendo-

-se como padrão de toda esta época: ação soviética contraposta por reação americana. A resposta dos EUA, sempre obedecendo ao objetivo primacial de manutenção do equilíbrio global de poderes, variou ainda assim em torno de dois estilos distintos de *contenção*, que alternaram entre si, sendo um de resposta simétrica e outro de assimétrica. O primeiro pressupõe a reação 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 sugerida por George Kennan, e em parte seguida pela Doutrina Truman, 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 exemplo é o da inversão da administração Eisenhower a seguir à Guerra da Coreia, usando a ameaça de uso de armas nucleares como dissuasor e forma de manter a incerteza no adversário (McMahon, 2010: 293-297). Os dois casos mais óbvios de *contenção simétrica* são as Guerras da Coreia, entre 1950 e 1953, e do Vietname, que conta com a participação mais ativa dos Estados Unidos entre 1965 e 1973, e, em termos estratégicos, o documento do Conselho de Segurança Nacional NSC 68, da autoria de Paul Nitze (Fakiolas, 1998).

A *contenção assimétrica* de Nixon-Kissinger é mais peculiar, consistindo acima de tudo num descomprometimento americano, que implicava menor assistência na defesa dos aliados dos EUA pelo mundo. Subsidiariamente, contemplava uma estratégia que, através de pressões e incentivos, procurava a moderação da União Soviética, 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 a adotar uma abordagem assimétrica semelhante, mais por necessidade que por vontade, devido aos

constrangimentos da dependência energética e da inflação (Gaddis, 1982: 345 e segs.).

De facto, a partir dos anos 1960, e ainda mais à medida que a participação na Guerra do Vietname se vai prolongando, comprometendo os Estados Unidos com perdas crescentes, sem que haja resultados visíveis ou interesses nacionais claramente envolvidos, mas também na sequência da tensão da crise dos mísseis de Cuba, em 1962, que colocou o mundo à beira do apocalipse nuclear, e da contínua escalada armamentista, uma variante distinta de *contenção assimétrica* vai tomando forma, acabando por ter o seu auge ao longo dos anos 1970. O nome pelo qual ficaria conhecida esta abordagem da *contenção*, também ela suscetível de variações e diferentes compreensões, seria *détente*. Mais que uma simples forma de *contenção*, 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 (Garthoff, 1985: 25).

Não há apenas uma *détente*, mas várias: entre a França e a URSS, entre a Alemanha Ocidental, os soviéticos e seus satélites na vizinhança daquela, conhecida também pelo nome alemão de *ostpolitik*, 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 Alemanha de Leste, ou ainda entre os países da OTAN e os do Pacto de Varsóvia, com especial destaque para a União Soviética, cujo momento alto viriam a ser os acordos de Helsínquia, em 1975. Contudo, a *détente* que aqui nos interessa é aquela que envolve os Estados Unidos, podendo esta ser observada sob várias perspetivas: a das relações entre a América e União Soviética, a da visão americana sobre tais relações e respetivas estratégias e a da visão

soviética. Há ainda a considerar uma outra possibilidade de *détente*, neste caso entre os EUA e a República Popular da China (Bell, 1977). Esta, porém, não poderá ser vista independentemente das relações russo-americanas, devendo ser integrada na perspectiva de uma estratégia de Washington de política triangular que pretendia exercer pressão sobre os soviéticos no sentido de obter maiores cedências destes servindo-se da tensão crescente nas relações entre Moscovo e Pequim. 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: 1), ou mais especificamente na estratégia elaborada por Nixon e Kissinger, que se distinguia de um objetivo em si: era um meio para atingir um ou mais fins, e não um fim em si mesma (Garthoff, 1985: 29).

A estratégia de *détente* da dupla Nixon-Kissinger inseria-se claramente na tradição realista. Ela pretendia reduzir o risco de uma confrontação entre as duas superpotências nucleares, ao mesmo tempo que continha a expansão do poder soviético, num sistema internacional que se acreditava estar em transição da bipolaridade para a multipolaridade (ou multipolaridade pentagonal, nas palavras de Kissinger) e numa altura em que os EUA estavam em retraimento estratégico depois da aventura do Vietname e a URSS tinha alcançado a paridade estratégica relativa. (Kissinger, 2007: 622-623). Adicionalmente, ela assentaria no conceito *linkage*, isto é, na associação de incentivos à moderação do poder de Moscovo e de punições sempre que esta não manifestasse moderação em áreas consideradas cruciais, tudo isto independentemente das diferenças ideológicas e de natureza dos sistemas políticos. A *détente* desdobrava-se como forma de gestão do poder/comportamento do adversário (Garthoff, 1985: 30-31).

A *détente* viria a entrar em declínio ainda durante as Administrações Nixon e Ford, caindo definitivamente em 1979, durante o tempo de Carter, com a invasão soviética do Afeganistão, mas em resultado

de um mais vasto conjunto de fatores. O primeiro tem que ver com a 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 com a resignação de Nixon, levando à paralisação da Casa Branca, 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 União Soviética de Zbigniew Brzezinski, então Conselheiro de Segurança Nacional, o desejo de maior cooperação de Cyrus Vance, Secretário de Estado, perante a indecisão inicial ou desejo de compromisso entre as duas possibilidades do Presidente (Garthoff, 1985: 33-35). O segundo fator está relacionado com a perceção interna da parte de algumas elites políticas, sobretudo à direita, de *détente* como *entente*, ou com o 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 emigração 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 esta perspetiva (Gaddis, 1981: 84-85). 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 de fornecer incentivos à mudança do comportamento da URSS noutras áreas do globo, mas também porque a conceção de Moscovo não pressupunha *linkage* com a competição 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 do Afeganistão, viessem atrapalhar a cooperação entre as duas potências (Gaddis, 1981: 84; Westad, 2007: 158-330).

Os Estados Unidos e o fim da Guerra Fria

As Administrações Reagan e Bush seriam as últimas antes do fim da Guerra Fria, tendo sido durante o mandato de George H. Bush que os acontecimentos definitivos de desmantelamento da sua estrutura se viriam a dar. Do muito que se tem escrito sobre as causas e responsabilidades pelo fim deste período que se estendera por mais de 40 anos há a destacar três grandes escolas de pensamento: a das causas norte-americanas, a das causas soviéticas e a das causas dos satélites da Europa de Leste.

A primeira escola busca resposta nas causas americanas. Numa das suas versões, designada de «triumfalista», a Guerra Fria acabou com a vitória dos Estados Unidos sobre a URSS. De acordo com esta corrente, a Administração Reagan provocou o fim do conflito bipolar ao acelerar o colapso soviético através da adoção de uma política externa ofensiva destinada a explorar as fragilidades de Moscovo, supostamente conhecidas em Washington, levando a cabo ações como um programa de rearmamento maciço, a Iniciativa de Defesa Estratégica (SDI) e a aposta numa retórica mais contundente e neo-wilsoniana. Para os “triumfalistas”, foi a combinação desta política ambiciosa, que conjugava poder militar e ideologia com a incapacidade do Kremlin de acompanhar o ritmo dos gastos em defesa e a competição tecnológica, que levou à implosão da União Soviética. Revertendo a visão «triumfalista», uma outra corrente sustenta que, ao invés de terem aproximado o fim da Guerra Fria, as políticas mais duras de Reagan levaram antes ao seu adiamento, ao reforçarem os setores ultra em Moscovo, retirando apoio interno a Gorbachev para seguir as suas reformas (Fischer, 2010: 267-269).

A segunda grande escola desloca a atenção para a União Soviética, considerando que não foi Washington que venceu o conflito bipolar, mas sim Moscovo que o perdeu ao implodir, sobretudo por três motivos: as políticas de Gorbachev, o expansionismo excessivo no Terceiro Mundo e o colapso da sua economia (Judt, 2010: 671-674).

A terceira escola de pensamento centra-se nas causas localizadas nos satélites soviéticos da Europa de Leste. Segundo esta perspetiva, as revoluções de 1989 tiveram um papel relevante na implosão da URSS (Stokes, 1993).

Por muito que possa não ter sido a causa principal do fim da Guerra Fria, a ação da Administração Reagan foi bastante importante para caracterizar a última década do conflito. No entanto, o conjunto dos seus mandatos deve ser dividido em duas fases distintas: o primeiro, entre 1981 e 1984, a que podemos chamar de “o momento liberal”, em que adota uma política de confronto ideológico e geopolítico; o segundo, no resto da sua presidência, o “momento realista”, em que procura uma diminuição da tensão na relação entre as superpotências, tendo mesmo negociado os mais ambiciosos programas de redução de armamentos nucleares (Mann, 2011)

De facto, o contexto em que Ronald Reagan ascende à presidência dos Estados Unidos é marcado por uma perceção pública de declínio americano, associada à convicção de superioridade estratégica soviética e à ideia de que os comunistas estavam a vencer a competição bipolar no Terceiro Mundo, a que podemos somar a ideia de fraqueza deixada pela Administração Carter. Assim, perante a imagem de uma séria ameaça soviética, Reagan adota uma política com três frentes, mas com um objetivo central: recuperar a superioridade estratégica norte-americana. Para isso, apresentou o maior orçamento de defesa de sempre em tempo de paz, procurou desestabilizar a URSS através de uma «guerra económica»

e reforçou significativamente o apoio às forças nacionais que se opunham a Moscovo em várias partes do mundo (Garthoff, 1994: 29). A acompanhar esta maior assertividade ao nível da competição estratégica, enceta uma guerra retórica e ideológica, que deixa vincado o carácter irreconciliável das diferenças entre a democracia liberal e o comunismo, numa abordagem que resulta como uma versão simplificada do pensamento de Woodrow Wilson, enraizada na utopia americana e traduzida na forma de uma luta entre o bem e o mal (Kissinger, 2007: 675).

Mas Reagan estava longe de defender que o conflito era a única alternativa. Pelo contrário, acreditava que seria capaz de converter o adversário, levando-o a reconhecer que a sua filosofia política estava errada e, uma vez ultrapassada a rivalidade ideológica, a disputa pelo poder entre as superpotências acabaria. A retórica do presidente americano baseava-se sobretudo na esperança de uma progressiva democratização da União Soviética, o que levaria a uma melhoria relevante no relacionamento Leste-Oeste. No fundo, tratava-se de uma política de contenção retórica, em que o elemento de mudança de regime do adversário passa a ser declarado (Hass, 2005: 196).

Todavia, no início de 1984 dá-se uma inversão desta abordagem liberal, quando, num discurso sobre as relações americano-soviéticas inaugura uma nova política denominada não por acaso de *realistic engagement*, baseada na cooperação e no entendimento entre os dois países. Os seus grandes objetivos eram, em primeiro lugar, reduzir o enorme volume de armamentos estratégicos e, em segundo lugar, terminar com os muitos conflitos regionais a ter lugar um pouco por todo o mundo, visando ambos a redução da tensão resultante das posturas de confrontação das duas superpotências (Fischer, 2010: 273). Uma das principais razões para esta mudança significativa da posição americana foi o facto de as políticas seguidas durante o primeiro mandato não terem verdadeiramente obtido grande êxito. Na verdade, a sua retórica e atuação duras reforçaram os setores

mais radicais na União Soviética, criaram tensões dentro da Aliança Atlântica e contribuíram para o fortalecimento de alguns movimentos antiamericanos na Europa Ocidental (Maier, 2005). Outra das razões que contribuíram para esta nova postura foi a mudança na liderança da União Soviética, com a ascensão de Gorbachev (Patman, 2006). Embora esta só se tenha dado já depois de 1984, criou as condições para que a aproximação fosse mútua, desde logo imprimindo a mudança num conjunto de políticas reformistas, como a *Perestroika* e a *Glasnost*, e depois pela abertura demonstrada na negociação em várias áreas, das quais se destaca claramente a redução de armamentos estratégicos, concretizada nos acordos START (Fischer, 2010: 278).

Contudo, a Guerra Fria viria a terminar já durante o mandato de George H. Bush, cuja ação, traduzida no apoio a Gorbachev e no empenho em manter um bom relacionamento entre as superpotências, resistindo à tentação de fomentar a queda da URSS, foi importante para que a transição se tivesse dado sem incidentes mais graves. De facto, coube a este presidente a gestão da fase final do conflito bipolar e da transição para o pós-União Soviética, tendo de lidar com problemas tão difíceis e perigosos quanto a queda do muro de Berlim e a subsequente reunificação alemã, as ondas de choque da implosão soviética nas suas antigas repúblicas e satélites da Europa de Leste, o que fazer com os arsenais nucleares espalhados por mais do que um país. Não tendo sido necessariamente da política externa americana que resultaram as principais causas para que a Guerra Fria tivesse terminado na altura em que terminou e nos contornos verificados, esta foi sem dúvida fundamental no pós-1991. Este, por sua vez, concretizar-se-ia numa mudança da estrutura de poder e de legitimação do papel ordenador internacional equivalente ao do pós-II Guerra Mundial, voltando a levantar as questões sobre o que fazer com o novo poder americano e com a nova ordem internacional (Painter e Blanton, 2002: 484).

O Pós-Guerra Fria: unipolaridade e ordem

O fim da Guerra Fria representa um conjunto de mudanças profundas na realidade internacional, sendo a maior a que se dá na estrutura de distribuição de poder, em que a bipolaridade é substituída pela unipolaridade, caracterizada pela existência de uma única superpotência, ou uma hiperpotência como lhe chamaria um membro do governo francês: os Estados Unidos (Krauthammer, 2006). Uma tal concentração de poder é inédita na época moderna e ainda mais desde que existe um sistema de Estados com uma estrutura de abrangência global. No entanto, a importância deste facto vai para lá da simples distribuição de poder, uma vez que a inexistência de poderes contrabalanceadores, em conjunto com a derrota definitiva do comunismo, passa a significar que deixa de haver alternativas sérias ao projeto de criação de uma ordem liberal. Embora as proclamações de fim da História caiam necessariamente no exagero, não era totalmente descabida à época a ideia de triunfo liberal (Fukuyama, 1999).

Tal não significa ainda assim que acabem as questões que necessariamente teriam de surgir face a uma tal concentração de poder, sendo estas colocadas, em primeiro lugar, pelos Estados renitentes em aderir aos valores liberais (Monteiro, 2011/2012: 26-33), em segundo, por aqueles que cientes das prescrições realistas não confiam em qualquer concentração excessiva de poder seja qual for o seu carácter, em terceiro, pelos teóricos que debatem sobre a durabilidade da unipolaridade ou os seus contornos de ordem internacional.

O debate em torno da durabilidade da unipolaridade é importante, pois pressupõe a existência de diferentes perceções sobre o carácter do poder americano e as suas implicações na estabilidade da estrutura internacional. Para autores como Kenneth Waltz ou Christopher Layne a existência de um sistema unipolar é necessariamente transitória, uma vez que há uma tendência estrutural natural

para se contrabalançar qualquer concentração de poder tida como excessiva. Assim, Waltz recomendava em 1993 que, em vez de se prepararem para a gestão de um período longo de unipolaridade, os Estados Unidos deviam ir-se preparando para uma situação a que não estavam habituados, como seja, a partilha de poder no contexto de um sistema multipolar emergente. Já Layne avisava que não era seguro que o carácter do poder americano se concretizasse em autocontenção, uma vez que um grande poder nem sempre é acompanhado de grande responsabilidade (Waltz, 1993; Layne, 2006).

Wohlforth contrapõe este argumento nas suas duas vertentes: a da durabilidade e a do carácter do poder americano. Contra o que defendiam Waltz e Layne, Wohlforth considerava que a unipolaridade teria longa duração e era pacífica. Em primeiro lugar, porque os seus níveis de concentração de poder eram tais que não havia forma de qualquer coligação de Estados chegar sequer perto de se lhe sobrepor, devendo as potências de segunda ordem, quando não aliar-se mesmo à superpotência, pelo menos, buscar a acomodação à estrutura por si dominada. Em segundo lugar, porque a estrutura unipolar é significado de estabilidade, já que simplifica os cálculos de poder a fazer, que se passam a resumir praticamente ao alinhamento com os Estados Unidos, o que contribui também para a diminuição da possibilidade de conflitos de larga escala. Em terceiro lugar, devido ao carácter democrático liberal do poder americano, que o levava a considerar os Estados Unidos uma potência hegemónica benevolente (Wohlforth, 1999: 5-41).

Ikenberry desenvolve um argumento que vai de encontro à ideia de poder benevolente de Wohlforth, sob a forma de um conceito de ordem constitucional liberal. De facto, para este autor, uma das principais razões na base da criação da ordem internacional do pós-II Guerra Mundial é a autocontenção do poder americano. A ordem funciona assim como um instrumento de autocontenção estratégica, procurando os Estados Unidos na aceitação pacífica da

sua hegemonia conseguir garantir que esta se prolongue de forma estável. As normas e instituições internacionais funcionam como os tais constrangimentos necessários à concentração de poder, sendo que, através destas, e tirando ainda proveito do caráter aberto do sistema político americano, podem os outros Estados procurar influenciar a forma como esse poder é exercido (Ikenberry, 2000; Ikenberry, 2006).

Precisamente, de acordo com Ikenberry, é este mais uma vez um dos principais propósitos subjacentes ao que considerámos o terceiro momento ordenador dos Estados Unidos, que corresponde à consolidação, alargamento e aprofundamento da ordem internacional liberal. A consolidação dá-se pela confirmação de muitas das normas e instituições anteriormente criadas, muitas das quais com prazo de validade previsto para o fim da Guerra Fria. Ao nível da ONU, temos a primeira intervenção no Iraque, em 1991, que se dá sob a égide do Conselho de Segurança (a primeira em que isto acontece desde a guerra da Coreia), uma coligação que abrangeria um grande número de Estados, incluindo a União Soviética. Na área económica, é criada a Organização Mundial de Comércio, que substitui o GATT, e à qual viriam a aderir a Rússia e a China. Também ainda ao nível do comércio internacional, na sequência do aprofundamento da integração europeia, multiplicam-se os acordos de comércio livre, como a NAFTA, liderada pelos Estados Unidos. Mas é sem dúvida a OTAN a que melhor espelha esta ideia de consolidação, bem como, ao mesmo tempo, de alargamento. Tendo sido criada com o intuito de conter a expansão soviética, não só sobrevive, adaptando-se, como tem as suas primeiras intervenções já depois de desmantelada a União Soviética. A adaptação passa pela tomada de novos papéis, aos quais é comum a manutenção da estabilidade europeia, seja através do seu alargamento aos países da Europa de Leste, que contribui para que os seus processos de transição se deem de forma relativamente estável, seja pela intervenção na resolução de conflitos na Europa,

como nos casos da Bósnia e do Kosovo, ou ainda na manutenção dos equilíbrios de poder, através da contenção da Alemanha pela sua participação na organização, e a garantia da segurança do continente, que se joga também na sua periferia, em missões do Índico à costa ocidental africana. Expoente do multilateralismo ocidental, não deixa de ser absolutamente crucial à OTAN o poder americano, principal responsável pela garantia material e organizacional da sua existência, o que faz dela um seu instrumento de política externa, que visa a tal estabilidade europeia e da sua periferia (Ikenberry, 2000; Ikenberry, 2006).

Tudo isto encontra concretização na política externa das várias administrações americanas que se seguem ao fim da Guerra Fria, que corresponde, no fundo, à resposta que cada uma procurou dar à questão sobre o que fazer com o esmagador poder americano. Aqui, podemos delinear a existência de três momentos, associados a cada uma das administrações. O primeiro esboço de resposta surgiu a 1 de outubro de 1990, sob a forma de um discurso de George H. Bush na ONU, em que este anuncia o que chamou de nova ordem mundial, cujo conteúdo se inscrevia no quadro de uma estratégia conservadora de manutenção do *status quo* internacional, ou seja, de preferência pela ação multilateral, de valorização das organizações internacionais – incluindo a subordinação da ação externa dos Estados Unidos ao Conselho de Segurança da ONU – e de respeito pelo direito internacional (Bush e Scowcroft, 1998: 299). Este é o *momento realista*, que põe em destaque o caráter conservador da estratégia americana, que assumia o interesse nacional de acomodação do seu poder de uma forma que desincentivasse a ascensão de potenciais desafiadores à sua manutenção.

Esta orientação estratégica conservadora foi seguida pela Administração Clinton, ainda que com a introdução de algumas variantes importantes, que fazem com que esta se constitua como o *momento liberal*. Desde logo, uma visão pós-soberanista das relações

internacionais, refletida nas intervenções humanitárias na Somália, na Bósnia e no Kosovo. Depois, uma nova doutrina, designada de «Alargamento», definida por Anthony Lake, o Conselheiro de Segurança Nacional, como «o alargamento da comunidade mundial das democracias de mercado» e que se traduziu em concreto na expansão do modelo democrático liberal à escala global e no referido alargamento da OTAN, bem como da União Europeia com o apoio de Washington (Lake, 1993). Ainda a não exclusão da adoção de uma política de *mudança de regime* no Iraque, ainda que ela não tenha chegado a ser posta em prática, apesar da operação militar Desert Fox em 1998 (Chollet e Goldgeier, 2008).

Os ataques às Torres Gémeas e ao Pentágono, a 11 de setembro de 2001, marcaram uma profunda mudança na política externa norte-americana, com a adoção de uma orientação estratégica revisionista, que ficou conhecida como o *momento neo-conservador* (Leffler, 2006: 29-32), para alguns autores confundível com o liberalismo de Woodrow Wilson, ao ponto de ter sido também chamado de *wilsonianismo com esteroides* (Fukuyama, 2006: 43). A nova política de alteração da ordem internacional, mais conhecida por Doutrina Bush, introduz um conjunto de conceitos em larga medida contrários à visão de relações internacionais dos Estados Unidos pelo menos desde 1945: o unilateralismo, que substituiu a preferência pelo multilateralismo; a guerra preventiva, que substituiu o conceito tradicional de contenção; as coligações variáveis, em substituição das coligações institucionais ou permanentes; a subalternização da ONU e do direito internacional à liberdade de ação dos Estados Unidos; a mudança de regime pela força, com o seu extremo de democratização do grande Médio Oriente, a começar pelo Iraque (Bush, 2002). Todavia, a partir de 2006 dar-se-ia um regresso à orientação conservadora, ainda que com uma variante de retraimento estratégico, traduzida, por exemplo, no início do processo de saída do Iraque (Cox, 2006).

De facto, o prolongamento da guerra em duas frentes, no Afeganistão e no Iraque, de forma desgastante e sem resultados muito visíveis, em simultâneo com a ascensão de potências como a Índia ou, sobretudo, a China, e a crise económico-financeira de 2008 contribuíram para a intensificação do debate em torno do declínio relativo do poder americano, de resto recorrente desde o pós-II Guerra Mundial.

Uma escola de pensamento, que inclui autores como Fareed Zakaria e Michael Mandelbaum, entre outros, defende que estamos a assistir à transição da unipolaridade para a multipolaridade em resultado do declínio relativo dos Estados Unidos (e do Ocidente em geral) e da «ascensão do resto». Embora existam diferenças significativas entre os académicos inscritos nesta perspetiva relativamente às causas, ao grau e ao significado do declínio norte-americano, a tese dominante é a de que a perda de poder do país é relativa – isto é, tem de ser entendida em comparação com os seus mais diretos competidores –, e tem sobretudo uma natureza económica, com destaque para os seguintes indicadores: a evolução do PIB, a percentagem na produção industrial mundial, o peso da dívida e o custo dos direitos sociais (Zakaria, 2011; Mandelbaum, 2010).

Uma escola de pensamento completamente diferente é a de Robert Kagan, que contesta a tese do fim da unipolaridade e mesmo a do declínio de poder dos EUA, baseando-se para isso sobretudo no que chama de indicadores básicos para medir as mudanças no poder relativo de um Estado, tais como: o tamanho e a influência da sua economia relativamente a outras potências; a magnitude do poder militar quando comparada com o de potenciais adversários; e o grau de influência política no sistema internacional. Para Kagan, o problema dos que defendem o declínio do poder dos Estados Unidos resulta, simultaneamente, de apenas se considerar o período de tempo que vai da crise financeira de 2008 à atualidade, ou seja, apenas meia dúzia de anos, e de os indicadores básicos para medir

as mudanças de poder não só não confirmarem esta tese, como revelarem mesmo o contrário, isto é, que as bases fundamentais do poder norte-americano não se alteraram de forma fundamental desde o colapso do Lehman Brothers. Segundo Kagan é esta a conclusão a extrair quando analisamos os indicadores económicos, que se mantiveram estáveis ao longo das últimas quatro décadas. Os Estados Unidos são hoje a maior economia do mundo, com uma percentagem da riqueza global igual à de 1969; o seu PIB é de 16.7 trillion USD (enquanto, por exemplo o da China é de 13.3 trillion USD; o PIB *per capita* é de 52.8 mil dólares, ocupando o 14.º lugar a nível mundial (Kagan, 2012).

Inscrevendo-se na primeira escola, chamada de *declinista*, a Administração Obama intensificou o retraimento estratégico iniciado já no final do último mandato de George W. Bush, adotando uma Grande Estratégia de *Offshore Balancing* traduzida numa redução significativa do perímetro de envolvimento norte-americano no exterior, agora limitado às três regiões estrategicamente vitais para Washington, como sejam a Europa, o Nordeste Asiático e o Golfo Pérsico, bem como no abandono da preferência pela colocação do seu poder militar *Inshore* (Obama, 2010; Indyk, Lieberthal, O'Hanlon, 2012). Para além disso, tem procurado fazer face à nova realidade da ascensão da China e da crescente importância relativa do continente asiático (Layne, 2012) com uma estratégia denominada de *rebalancing* (Clinton, 2011) que estabelece a região da Ásia-Pacífico como prioritária e de grande relevância para os interesses americanos, procurando o desenvolvimento de uma arquitetura de *contenção*, assente no reforço das alianças bilaterais e multilaterais e na deslocação de forças para aquele perímetro regional, ao mesmo tempo que busca um maior envolvimento da China nas regras e instituições que alicerçam a ordem internacional. Trata-se, no seu conjunto, de uma política externa que se pode incluir no *realismo defensivo*, que busca uma manutenção do *status quo* ao mesmo tempo que se

vai preparando para a possibilidade de alterações na estrutura de distribuição de poder, numa altura em que esta parece manifestar mais alguma fluidez.

Considerações finais

A grande questão que se coloca na atualidade é a de saber qual o impacto da transição de poder e da diversidade no sistema internacional na política externa dos EUA e na sua função de garante das normas, leis e instituições da ordem mundial numa perspetiva de tempo longo.

Desde final dos anos 2000, assistimos a um conjunto de fenómenos económicos e políticos que originaram a ascensão de novas potências – a China e a Índia, no continente asiático, e o Brasil, no continente sul-americano – e o declínio de poder relativo do bloco ocidental. Apesar de estas novas potências terem acordos bilaterais com vários estados-membros da União Europeia e com os Estados Unidos, tem-se assistido à sua crescente relutância em aceitarem a hegemonia ocidental, com destaque para algumas decisões de política externa americana na última década.

Este fenómeno tem particular incidência no campo económico, havendo exemplo claros de insatisfação relativamente ao modelo ocidental. O «capitalismo de estado» chinês é cada vez mais frequentemente apontado por países em vias de desenvolvimento como um modelo a seguir. Da mesma forma, a China tem criado relações comerciais privilegiadas com países africanos e latino-americanos com vista a preencher as lacunas do sistema comercial americano e europeu. O Brasil e a Índia não têm perdido oportunidades de expressar o seu descontentamento nas várias rondas da OMC. Muito recentemente, os BRICS criaram o seu próprio Branco para o Desenvolvimento, que, apesar de segundo os seus fundadores

não ter como fim substituir o Fundo Monetário Internacional, está a desenvolver um sistema de empréstimos com regras diferentes deste.

Apesar do debate interno acerca da alegada abdicação do *excepcionalismo* americano por parte da administração Obama, os Estados Unidos têm respondido a estes desafios de um modo que mantém a combinação do Realismo e do Liberalismo como faces desse *excepcionalismo*, fazendo-o sobretudo de dois modos distintos, mas complementares: incentivando a integração das potências emergentes nas instituições da ordem mundial, sobretudo através dos G20 e da OMC; recriando a ordem ocidental, com destaque para a criação de acordos bilaterais de comércio livre como o que está em negociação com a União Europeia - o TTIP. Em ambos os casos o objetivo último é a manutenção da ordem liberal construída pelos norte-americanos a seguir à II Guerra Mundial e expandida no pós-1991.

Quadro 1.
Questões para análise
De que forma as leituras teóricas das Relações Internacionais informam a análise da política externa dos EUA?
Caraterize o excepcionalismo norte-americano e o seu significado no desenvolvimento das principais linhas de política externa.
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.

Quadro 2.
Fontes na internet
Casa Branca, www.whitehouse.gov
Departamento de Estado, www.state.gov
Departamento de Defesa, www.defenselink.mil
The National Security Archive, http://www.gwu.edu/~nsarchiv
Council on Foreign Relations, http://www.cfr.org/

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Cox, Michael; Stokes, Doug (2012) <i>US Foreign Policy</i> . Oxford: Oxford University Press.
Melvyn P. Leffler e Odd Arne Westad (2010) <i>The Cambridge History of the Cold War</i> . 3 vols, Cambridge: Cambridge University Press.
Gaddis, John Lewis (1997) <i>We Now Know: Rethinking Cold War History</i> . Nova Iorque: Oxford University Press.
Hass, Mark L., (2005) <i>The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789-1989</i> . Ithaca: Cornell University Press.
Ikenberry, G. John (2006) <i>Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and International Order</i> . Londres: Polity Press.

Bibliografia

- Bacevich, Andrew J. (2006) «New Rome, New Jerusalem», in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. III, Sage Library of International Relations.
- Bell, Coral (1977) *The Diplomacy of Détente. The Kissinger Era*. Londres: M. Robertson.
- Bush, George; Scowcroft, Brent (1998) *A World Transformed*. Nova Iorque: Vintage Books.
- Bush, George W. (2002) *National Security Strategy 2002*. [<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>] (consultado a 10 de março de 2015).
- Chollet, Derek; Goldgeier James (2008) *America between the Wars: From 11/9 to 9/11*. Nova Iorque: Public Affairs.
- Clinton, Hillary (2011) «America's Pacific Century», *Foreign Policy*, novembro.
- Cox, Michael; Stokes, Doug (2012) *US Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, Michael (2006) «The Empire's Back in Town: Or America's Imperial Temptation – Again», in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. III, Sage Library of International Relations.
- Eisenstadt, Samuel N. (2007) *Múltiplas Modernidades. Ensaios*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Engerman, David C. (2010). «Ideology and the origins of the Cold War, 1917-1962», in Leffler, Melvyn P. e Westad, Odd Arne (org), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fakiolas, Efsthios T. (1998) «Kennan's Long Telegram and NSC-68: A Comparative Analysis», *East European Quarterly*, 31(4), 415-433.
- Fischer, Beth A. (2010) «US Foreign Policy under Reagan and Bush», in Leffler, Melvyn P. e Westad, Odd Arne (org), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 3. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fukuyama, Francis (2006) *America at the Crossroads: Democracy, Power, and the Neoconservative Legacy*. New Haven: Yale University Press.
- Fukuyama, Francis (1999) *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva.
- Gaddis, John Lewis (1997) *We Now Know: Rethinking Cold War History*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Gaddis, John Lewis (1982) *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Gaddis, John Lewis (1981) «Containment: Its Past and Future», *International Security*, 5(4), 74-102.
- Garthoff, Raymond (1994) *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Garthoff, Raymond (1985) *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington: Brookings Institution.
- Hass, Mark L. (2005) *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789-1989*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hitchcock, William I. (2010) «The Marshall Plan and the creation of the West», in Leffler, Melvyn P. e Westad, Odd Arne (org), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann, Stanley (1977) *An American Social Science: International Relations in Daedalus*, 106(3), 41-60.
- Holloway, David (2010) «Nuclear weapons and the escalation of the Cold War, 1945-1962», in Leffler, Melvyn P. e Westad, Odd Arne (org), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. John; Deudney, Daniel (2012) «Democratic Internationalism: An American Grand Strategy for a Post-exceptionalist Era», *Council on Foreign Relations, International Institutions and Global Governance Program*.
- Ikenberry, G. John (2006) *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and International Order*. Londres: Polity Press.
- Ikenberry, G. John (2006) «American Power and the Empire of Capitalist Democracy», in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. III, Sage Library of International Relations.
- Ikenberry, G. John (2000) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Judt, Tony (2010) *Pós-Guerra: História da Europa desde 1945*. Lisboa: Edições 70.
- Indyk, Martin S.; Lieberthal, Kenneth G.; O'Hanlon, Michael E. (2012) *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kennan, George F (1947) «The Sources of Soviet Conduct», *Foreign Affairs*, Council on Foreign Affairs, julho.
- Kagan, Robert (2012) *The World America Made*. Nova Iorque: Alfred A. Knopf.
- Kissinger, Henry (2007) *Diplomacia*. 3ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Knutsen, Torbjorn (1997) *A History of International Relations Theory: An Introduction*. Manchester: Manchester University Press.

- Krauthammer, Charles (2006) «The Unipolar Moment», in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. III, Sage Library of International Relations.
- Lafeber, Walter (2006) «The 'Lion in the Path': The U.S. Emergence as a World Power» in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. III, Sage Library of International Relations.
- Lake, Anthony (1993) *From Containment to Enlargement*. [https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html] (consultado a 10 de março de 2015).
- Layne, Christopher (2012) «The Global Power Shift from West to East», *The National Interest*, maio-junho, 119.
- Layne, Christopher (2006) «The Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment», *International Security*, 32(2), 7-41.
- Leffler, Melvyn P. (2010) «The emergence of an American grand strategy, 1945-1952», in Leffler, Melvyn P. e Westad, Odd Arne (org), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leffler, Melvyn P. (2006) «9/11 and the Past and Future of American Foreign Policy», in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. VIII, Sage Library of International Relations.
- Lipset, Seymour Martin (1997) *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. Nova Iorque: W. W. Norton & Company.
- McMahon, Robert J. (2010) «US national security policy from Eisenhower to Kennedy», in Leffler, Melvyn P. e Westad, Odd Arne (org), *The Cambridge History of the Cold War*, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maier, Charles S. (2006) «The Making of 'Pax Americana': Formative Moments of United States Ascendancy», in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. III, Sage Library of International Relations.
- Maier, Charles (2005) «Hegemony and Autonomy Within the Western Alliance», in Leffler, Melvyn P. e Painter, David S. (org), *Origins of the Cold War: an International History*. 2ª ed. London: Routledge.
- Mandelbaum, Michael (2010) *The Frugal Superpower. America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*. Nova Iorque: Public Affairs.
- Mann, James (2011) *The Rebellion of Ronald Reagan: A History of the End of the Cold War*. Nova Iorque: Penguin Books.
- Mead, Walter Russell (2002) *Special Providence, American Foreign Policy and How It Changed The World*. Nova Iorque: Routledge.
- Monteiro, Nuno P. (2011/12) «Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful», *International Security*, 36(3), 9-40.
- Morgenthau, Hans (1992) *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*. McGraw Hill, 6th ed. revised by Kenneth Thompson.
- Obama, Barack (2010) *National Security Strategy 2010*. [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf] (consultado a 10 de março de 2015).
- Painter, David S.; Blanton, Thomas S. (2002) «The End of the Cold War», in Agnew, Jean-Christophe e Rosenzweig, Roy (org), *A Companion to Post-1945 America*. Malden: Blackwell Publishers.

- Patman, Robert G. (2006) «Reagan, Gorbachev and the Emergence of 'New Political Thinking'» in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. II, Sage Library of International Relations.
- Schlesinger, Arthur (1977) «Experiment or Destiny?», *The American Historical Review*, 82(3), 505-522.
- Stokes, Gale (1993) *The Walls Came Tumbling Down. The Collapse of Communism in Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Trachtenberg, Marc (1999) *A Constructed Peace. The Making of European Settlement 1945-1963*. Princeton: Princeton University Press.
- Walt, Stephen M (2011) «Is IR still 'an American social science'?, *Foreign Policy*, 2011. [<http://foreignpolicy.com/2011/06/06/is-ir-still-an-american-social-science/>] (consultado a 10 de março de 2015).
- Waltz, Kenneth N. (1993) «The Emerging Structure of International Politics», *International Security*, 18(2), 44-79.
- Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. Nova Iorque: McGraw-Hill.
- Westad, Odd Arne (2007) *The Global Cold War, Third World Interventions and the Making of Our Time*. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, Donald W. (2006) «The Nature of World Power in American History: An Evaluation at the End of World War II», in Cox, Michael (org), *Twentieth Century International Relations*, vol. III, Sage Library of International Relations.
- Wohlforth, William C. (1999) «The Stability of a Unipolar World», *International Security*, 24(1), 5-41.
- Zakaria, Fareed (2011) *The Post-American World*. 2.^a ed. Nova Iorque: W.W. Norton & Company.

CAPÍTULO 6

FEDERAÇÃO RUSSA

Maria Raquel Freire

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 atuação 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 forte-

mente 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 unificado, prosseguindo o interesse da União num cenário de nenhuma abertura a críticas ou pressões antilinha do Partido. A militarização da Guerra Fria constituiu um fator determinante na orientação das políticas do país no contexto bipolar. Com o final da Guerra Fria a política externa altera-se radicalmente dada a alteração profunda quer a nível interno, com a desagregação do bloco soviético e a redimensionação da área pós-soviética, quer externo, com o final da bipolaridade que havia caracterizado a ordem internacional por mais de cinco décadas. A nova Constituição da Federação Russa institucionaliza as principais competências em matéria de política externa no presidente, apoiado por uma estrutura burocrática, onde as elites vão alcançar influência substancial.

A política externa russa é essencialmente da responsabilidade do presidente, incumbido da definição das linhas de atuação de base subjacentes ao posicionamento da Federação Russa nos assuntos internacionais (The Constitution of the Russian Federation, 1993, art.80). O executivo está encarregue da implementação da política externa (*ibid*, art.114), sob supervisão presidencial, especialmente no contexto de governação centralizada existente. De facto, este é um dos elementos de continuidade mais vincado, a par do peso histórico da 'grande Rússia', como fator determinante na orientação das suas políticas.

A institucionalização do *ruling vertical* (autoridade vertical), termo cunhado pelas elites russas para designar um sistema de governo hierárquico assente em princípios de subordinação e num papel de domínio do ramo executivo (Shevtsova, 2005: 7), com apoio da elite política próxima do Presidente, tem assegurado controlo político e social na Rússia pós-soviética. Os *lobbies* económicos e na área da segurança e defesa, essencialmente, têm-se confundido nos meandros

dos grandes grupos económicos estatizados ou quasi-estatizados. Quanto a grupos de pressão e opinião, estes têm tido expressão limitada num contexto de governação centralizada, onde o ativismo cívico se mantém sob escrutínio apertado das autoridades. De facto, o controlo de atividades e vozes dissidentes, práticas comuns nos tempos dos czares e sob o regime Soviético, são nos dias de hoje comuns na Rússia. «A Rússia é ainda melhor explicada por uma rede de relações clientelistas e patrimonialistas. Esta é uma das razões pelas quais a Rússia pós-Soviética tem tanta dificuldade em gerar o seu próprio sentido de comunidade cívica» (Hosking, 2003: 10).

O processo de construção identitária ainda em curso na Rússia, e cujas influências europeias e asiáticas são historicamente conhecidas, tem marcado a própria delineação da política externa, onde a tensão entre as dimensões ocidental e oriental tem sido visível, em particular no período pós-Guerra Fria. A consubstanciação da identidade russa pós-soviética passa não só pela linhagem sociológica europeia ou asiática, mas também pela identificação ideológica já não soviética de orientação comunista, mas também não democrática no entendimento ocidental, o que tem implicado o desenho de uma identidade muito própria – uma nova identidade num contexto diferenciado. As divisões internas na Rússia, com os Euro-Atlantistas a favorecer ligações mais próximas aos Estados Unidos da América e Europa, os Eurasianistas a olharem o cenário a leste para alianças estratégicas, incluindo a China e Índia, e a estratégia nacionalista a centrar-se no quadro interno, procurando a afirmação do poder russo com base no legado imperial do país, na sua força política, influência e recursos económicos, mostram, de forma simplificada, a multidimensionalidade do discurso de política externa (ver Porter, 1996: 121; Lowenhardt, 2000: 167-174).

Deste modo, a política externa, bem como as políticas internas, conjugam-se numa lógica de articulação multinível, com heranças importantes e padrões de formulação e decisão de política exter-

na que se vão ajustando quer a contextos quer a momentos, como analisado nas próximas secções.

O período soviético

Os primeiros anos da Guerra Fria foram marcados por uma crescente desconfiança entre os dois blocos, prosseguindo políticas de desenvolvimento assentes em pressupostos antagónicos: o capitalismo ocidental *versus* o comunismo soviético. Além do mais, eram notórios os esforços de salvaguarda de influências externas de áreas de interesse, em particular no que toca a Europa Central e de Leste, definida como central na estratégia hegemónica soviética, que entendia a presença dos EUA na Europa como uma ameaça às suas ambições. O fator ideológico tornou-se um elemento fundamental nas políticas soviéticas, expresso em políticas sociais, económicas e de segurança, revelando o carácter coconstitutivo das dimensões doméstica e externa. As ações de Estaline contra movimentos comunistas alternativos, como na China e Jugoslávia, constituem sinal da ameaça que a instabilidade externa podia causar, bem como um reconhecimento das fragilidades do bloco soviético, incluindo em termos económicos. Isto resultou na redução de contactos com o mundo ocidental, e proporcionou uma postura fechada e introspectiva, melhor capaz, de acordo com Estaline, de responder à necessidade de projeção de uma imagem de força da União Soviética, independentemente dos seus problemas internos. E, neste contexto, o desenvolvimento de capacidades militares e o redireccionamento de recursos económicos para o esforço de militarização eram ilustrativos da estratégia de afirmação no contexto bipolar. Além do mais, em finais dos anos 1940, as ações soviéticas manifestavam já a sua vontade de manter controlo sobre uma área alargada, bem para além dos estados satélite. A Guerra da Coreia (1950-1953) é disso

exemplo, com a máquina ideológica soviética a fornecer incentivos para a ofensiva de Ho Chi Minh na Indochina contra os franceses. Estas ações faziam parte de um entendimento mais lato de que a angariação de apoios para a causa ideológica conferiria poder e estatuto adicional à URSS na sua lógica de afirmação e expansão global. Estaline apoiou o líder da Coreia do Norte Kim Il Sung nos seus esforços de fortalecer o controlo da República Democrática da Coreia e eventualmente alargar o seu poder à República da Coreia (sul), deste modo fazendo pressão sobre a área de influência norte-americana. O resultado deste envolvimento não foi bem sucedido, e as lições aprendidas desta experiência demonstraram a verdadeira possibilidade de confrontação armada entre dois grandes poderes nucleares, mas também que os seus líderes podiam optar pela contenção (Gaddis, 2005: 61).

O mandato de Khrushchev, que se sucede a Estaline, com o prosseguimento da ‘des-Estalinização’ vai marcar um novo curso na política soviética, com início em 1956, contra o ‘culto da personalidade’ e os procedimentos internos de coletivização forçada. Isto significou uma nova direção nas políticas soviéticas que implicou não só a definição de novos objetivos económicos, mas também uma abordagem política diferenciada resultante também do posicionamento pós-Coreia. Esta nova abordagem definiu a «coexistência pacífica» como o reconhecimento da capacidade de destruição nuclear mútua (Sakwa, 1998), e o entendimento de que o conflito violento entre capitalismo e comunismo deveria ser substituído por confrontação económica e ideológica. O objetivo soviético era alcançar e ultrapassar o poderio económico norte-americano nos anos 1980, o que lhe permitiria prosseguir o objetivo ideológico de expansão comunista.

Procurando contrapor o poder e influência do bloco ocidental, em maio de 1955 foi criada a Organização do Pacto de Varsóvia como contrapeso à Aliança Atlântica (OTAN). Esta estrutura militar

centrada na União Soviética, incluía estados satélite como a Albânia, Bulgária, Checoslováquia, Hungria, Polónia e Roménia. Seguiu uma estrutura de comando unificada sob controlo de Moscovo, e tornou-se uma extensão das forças militares soviéticas na sua área de influência de modo a desempenhar funções várias, incluindo o monopólio incontestado sobre as forças do Pacto, competição relativa quanto à representatividade militar dos estados membros, e legitimação da presença de tropas soviéticas nos territórios dos estados membros do Pacto. A criação desta estrutura também pretendeu enviar um sinal ao bloco ocidental relativo às capacidades militares soviéticas, enquanto simultaneamente procurando uma resposta estrutural aos receios da URSS relativamente a perda de controlo face a dinâmicas de contestação internas, incluindo centralização económica, comando militar e estratégias de controlo. Esta tensão sublinha as dificuldades enfrentadas no seio do bloco, mas é também reveladora da forma como os líderes soviéticos entendiam estas como limitando a sua capacidade para atuar globalmente.

Contudo, a década de 1950 foi marcante em termos científicos e tecnológicos. Neste período é registado o desenvolvimento da primeira bomba termo-nuclear, de mísseis balísticos intercontinentais, e de tecnologia espacial avançada com o lançamento do *Sputnik*, o primeiro satélite artificial. Estes avanços tecnológicos, apesar dos vários falhanços das experiências de coletivização e da excessiva concentração na produção industrial pesada, conferiram à liderança soviética confiança para prosseguir um papel ativo dentro e fora da sua área de influência. O sucessor de Khrushchev, Leonid Brejnev, cunhou a denominada Doutrina Brejnev, espelhando esta realidade de um envolvimento mais ativo. A União Soviética atuaria face a qualquer tentativa de minar o poder central de Moscovo, fosse através de tentativas de mudança revolucionária do regime ou quaisquer esforços para abandonar o bloco (Checoslováquia, Hungria e Polónia, ver d'Encausse, 1983: 159-218). Deste modo, e apesar do

registro de autonomia constante dos estatutos da União, os estados do bloco não poderiam desafiar a liderança em termos ideológicos ou materiais, nem a abordagem soviética centralizada à governação das diferentes regiões. A doutrina foi alargada para além dos estados satélite, como demonstrado na intervenção soviética no Afeganistão em 1979. Contudo, Moscovo confrontou-se com uma China desconfortável com a leitura ideológica soviética, resultando em interpretações diferenciadas da via para o comunismo, e no diferendo ideológico sino-soviético de finais da década de 1950, inícios dos anos 1960.

A União Soviética procurou reposicionar o seu estatuto de grande potência na década de 1970 após problemas no seio do bloco e a tensão que marcou a década de 1960, com a construção do Muro de Berlim, e em particular a crise dos mísseis de Cuba (1962). A elevada tensão resultante da crise chamou a atenção para a necessidade de uma nova estratégia face ao reconhecimento da destruição mútua assegurada, e a insegurança associada a esta capacidade militar deu lugar ao diálogo, que por seu turno permitiu passos concretos na negociação de acordos de limitação de armamento. Exemplos incluem o Tratado de Interdição Parcial de Testes Nucleares (1963), o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (1968), e o Acordo de Limitação de Armas Estratégicas (1972), que iniciou as conversações SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*). Estes desenvolvimentos são ilustrativos de dois aspetos fundamentais: por um lado, a necessidade de condições domésticas favoráveis para avançar os objetivos de política externa, sublinhando o reconhecimento da parte dos líderes soviéticos da existência de constrangimentos internos; e por outro, o entendimento de que para manter o reconhecimento internacional desejado, a URSS precisava abrir-se e demonstrar capacidade de diálogo face ao exterior, de modo a alterar a sua imagem de poder iliberal.

Neste contexto de *détente*, em 1975 foi assinada a Ata Final de Helsínquia que estabeleceu a Conferência sobre Segurança e

Cooperação na Europa (CSCE) (HFA, 1975). O objetivo deste organismo político era fomentar o diálogo entre os dois blocos, com contactos diplomáticos a alcançar um nível substancial na altura, e permitindo um fórum de contacto que apesar da sua estrutura informal e das suas reuniões com periodicidade indeterminada, fazia a ponte entre o leste e o ocidente. Mas rapidamente o contexto se deteriorou e na década de 1980 não houve cimeiras bilaterais URSS-EUA, estes últimos não participaram nos Jogos Olímpicos de Moscovo de 1980 e, em 1984, foi a vez dos soviéticos boicotarem a sua participação nos Jogos de Los Angeles. Em meados da década de 1980, não só os conflitos políticos se adensavam, mas também a situação da economia soviética se tornava insustentável. A guerra no Afeganistão, desfavorável aos soviéticos, ainda pressionou mais recursos parcos: «entre 1986 e 1990 o défice enquanto parte do PIB da União Soviética oscilava entre 5.7% e 9.1%, atingindo 12-14% em 1991» (Kaufman e Hardt, 1993: 47). A conjugação de vários fatores apontava para a necessidade de reformas estruturais, que Gorbachev encabeça e cujo desfecho, para além do esperado, leva à desagregação da URSS e ao fim da rivalidade bipolar.

A política externa em transição e a delineação da nova Rússia

Mikhail Gorbachev foi um político central na transformação da União Soviética após o desencanto dos anos de Leonid Brezhnev, e das curtas lideranças de Yury Andropov e de Konstantin Chernenko (1982-1985). Gorbachev concentrou-se no processo mudança que entendia como necessário à modernização e crescimento da URSS (Sakwa, 1998: 72, 75-76). Contudo, as políticas da reestruturação (*perestroika*) da economia, de aceleração (*uskorenie*) e de abertura (*glasnost*), indicando um curso reformista que visava a transformação política e o desenvolvimento económico, quer a nível interno quer

na política externa, não foram capazes de alterar práticas profundamente enraizadas, afastando-se dos seus objetivos iniciais.

A política externa de Gorbachev refletia o seu curso reformista a nível interno, acompanhado pela vontade de aproximação ao ocidente, em termos externos. Esta política de aproximação ao ocidente foi expressa em medidas concretas, como a assinatura em dezembro de 1987 com os EUA do Tratado sobre Forças Nucleares de Alcance Intermédio; o anúncio da retirada soviética do Afeganistão em 1988; e uma política de abertura e proximidade ao leste. Internamente, qualificou o sistema económico socialista e o papel de gestão política operado pelo Partido Comunista como desadequados à nova realidade que a União experimentava.

Pôs assim em marcha os princípios da dimensão humana contidos na Declaração de Helsínquia de 1975 (incluindo, por exemplo, a promoção de liberdades civis e discussão pública), encontrando no entanto oposição do aparelho burocrático que claramente entendia estas medidas como ameaça à sua autoridade e poder, agravado pelos movimentos nacionalistas que por todo o espaço pós-soviético exigiam independência. Contudo, revelou-se tarefa difícil operacionalizar as reformas estruturais profundas a nível político e económico necessárias à consolidação do crescimento no seio da União. Como acelerador deste processo, Gorbachev procurou consolidar o seu poder, para que a sua capacidade de decisão e implementação fosse reforçada, mas foi incapaz de desenvolver a maior parte dos seus projetos reformistas face à crescente resistência com que se deparava – o aparelho do partido permaneceu um forte desafiador da *perestroika*.

No entanto, e apesar destes obstáculos, Gorbachev conseguiu levar a cabo reformas político-administrativas fundamentais, como o estabelecimento do Congresso dos Deputados do Povo em 1989, sob a sua liderança, e com maior poder de decisão que o Soviete Supremo. De facto, foi eleito um novo Soviete Supremo pelo novo Parlamento e Gorbachev conseguiu aqui reunir amplo poder, permitindo terminar

com o monopólio do Partido Comunista da União Soviética enquanto única organização política legal. Gorbachev permitiu uma política externa diferente, mais democrática para com o leste – especialmente os estados-satélite desde a Segunda Guerra Mundial –, bem como mais flexível relativamente às repúblicas constituintes da URSS. Estas mudanças profundas permitiram o fim da Guerra Fria e conduziram à queda da URSS. «Foi Gorbachev que simbolizou a transcendência das revoluções progressistas e que assim permitiu à Rússia o regresso às políticas ‘normais’, um tipo de políticas que não incluía uma fronteira emancipatória. O sujeito da emancipação acabou por não ser o povo no sentido dos sujeitos soberanos da democracia, mas uma elite transformadora guiada pelos princípios de liderança e modernização das elites para as populações» (Sakwa, 2005: 272).

A queda da URSS teve implicações várias no reordenamento a diferentes níveis que se seguiu. Tratou-se do fim de uma ideologia unificada sustentada em princípios Marxistas-Leninistas que permitiam coesão social; implicou a perda de identidade, agregada durante décadas sob a planificação e governação centralizada do Partido Comunista; pôs em marcha um processo de transição para um modelo de governação que a Rússia nunca antes havia experimentado; alterou fronteiras e exigiu redefinição de relações com uma vizinhança instável, lado a lado com a redefinição do papel e lugar da Rússia na Europa e no mundo. Este foi um processo de mudança complexo com impacto claro na definição de uma política externa diferenciada no contexto pós-Guerra Fria. A Federação Russa assumiu muitas das responsabilidades da extinta URSS, incluindo o controlo do arsenal nuclear soviético, bem como representações em *fora* internacionais, como as Nações Unidas, incluindo um lugar permanente no Conselho de Segurança.

Na Rússia da transição, a política externa refletiu os constrangimentos que as políticas russas enfrentavam internamente. Muitas das dinâmicas até então reprimidas surgem agora de forma desarticulada,

revelando os limites inerentes ao processo burocrático centralizado que havia vigorado durante décadas. O pluralismo associado ao modelo democrático em experimentação revelou-se sinónimo de pressão e desordem. A incapacidade de estruturação de princípios delineadores assentes em processos discutidos e plurais, acabou por levar à tendência de centralização dos processos de decisão e implementação de políticas, incluindo a política externa, e a um crescente autoritarismo, claramente visíveis na Rússia de hoje.

A primeira década pós-Guerra Fria: Boris Ieltsin

Boris Ieltsin chegou à política sob anuência de Gorbachev na altura em que o último se tornou presidente da URSS (1985). Apesar de uma trajetória sinuosa, em 1989 foi eleito para o Congresso dos Deputados do Povo e tornou-se mais tarde Presidente do Parlamento russo. Nesta altura, Ieltsin e Gorbachev prosseguiram objetivos incompatíveis, com o primeiro a enfrentar hostilidade interna para com medidas que se revelaram difíceis e não recompensadoras, e o último a criticar duramente Gorbachev por atuar lentamente na reforma do sistema, exigindo um ritmo mais acelerado e medidas mais resolutas. Face à situação de tensão vivida, agravada pela sucessão de declarações de independência de antigas repúblicas, foi convocado um referendo para aferir sobre o futuro da União enquanto federação de repúblicas soberanas igualitárias, cujo resultado foi favorável à preservação da URSS enquanto entidade agregadora, mas não aglutinadora, das diferentes repúblicas. Na Rússia uma outra questão foi colocada a escrutínio: se a eleição Presidencial se devia manter como processo seletivo e fechado, ou ao invés, decorrer a nível nacional com participação alargada das populações.

O referendo da União de março de 1991 foi favorável a eleições presidenciais diretas, que culminaram na vitória de Boris Ieltsin, mar-

cando claramente o descontentamento generalizado com o processo de transição iniciado por Gorbachev. A tentativa falhada de golpe de estado em agosto de 1991, criticando os falhanços da *perestroika* e *glasnost*, sinalizava então uma União Soviética fragmentada que oficialmente cessou a sua existência a 25 de dezembro.

Dias antes, a 8 de dezembro de 1991, foi criada a Comunidade de Estados Independentes (CEI) por um acordo assinado entre a Rússia, Bielorrússia e Ucrânia, com base no princípio da igualdade soberana dos seus estados membros. O objetivo era constituir um mecanismo agregador que permitisse continuidade nas unidades constituintes da União Soviética, agora sob uma nova designação. Contudo, a criação da CEI não evitou que as repúblicas seguissem o seu próprio curso, independentemente da sua adesão à nova organização. Atualmente, a CEI, bastante fragilizada no que toca o nível de coesão interna, é essencialmente um fórum de diálogo.

Eleito como a nova face da reforma, Ieltsin não foi bem sucedido no processo de transição democrática, tornando-se progressivamente dependente e ávido de poder, centralizando autoridade e deixando pouco espaço de manobra para visões alternativas em formação na nova Rússia. Apesar de acordo quanto ao pacote alargado de reformas necessárias, quer a nível institucional quer económico e social, a transição de um modelo de organização e desenvolvimento socialista, planificado e centralizado, não foi simples. A privatização de empresas russas, entendida como forma de invalidar o regresso a um sistema comunista, beneficiou essencialmente a elite próxima de Ieltsin. «Os velhos oficiais soviéticos apoiavam enfaticamente [Ieltsin] enquanto tomavam conta de bens públicos – desde o pequeno comércio à indústria petrolífera –, e se transformavam em capitalistas ao mesmo tempo que a inflação dizimava os rendimentos da população comum» (Daniels, 2008: 33). A nível externo, os críticos da postura europeísta promovida por Gorbachev apelaram a um enfoque da política externa na Eurásia, enquanto os nacionalistas pressionaram

para a concentração das decisões políticas nas questões internas, para que a Rússia pudesse reunir condições económico-sociais e políticas essenciais à sua projeção externa de forma sustentada no que era definido como o seu «estrangeiro próximo», leia-se espaço pós-soviético.

Os primeiros anos de governação são conhecidos como período romântico quando boas relações com o ocidente são privilegiadas e é prosseguida uma política de não-ingerência no espaço pós-Soviético. A Doutrina Sinatra – «I'll do it my way» – permitiu às antigas repúblicas consolidarem o seu curso de independência, muitas das quais pela primeira vez, dado que apesar da autonomia que formalmente gozavam no quadro da União, esta equivalia na realidade a uma relação de submissão face ao poder central do Partido Comunista em Moscovo. A definição da Rússia como aliado natural da Europa será evidenciada na procura de integração em instituições ocidentais, solicitando a adesão ao Conselho da Europa (concretizada em fevereiro de 2006), aderindo à Parceria para a Paz no contexto da OTAN (junho de 1995), e aprofundando relações com a Comunidade Europeia, com base na assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação (APC) de 1994 (apenas ratificado em 1997), a par do estreitamento de relações com Washington. No entanto, a esperada ajuda financeira internacional chegou tardiamente e revelou-se insuficiente, sendo que a condicionalidade associada acabou por gerar sentimentos antiocidentais e uma exigência interna de mudança, essencialmente promovida pelos grupos nacionalistas e comunistas. As críticas sobre a ingerência ocidental nos assuntos russos, em particular no que toca o tratamento das minorias russas fora do país (leia-se espaço pós-soviético), aumentaram o descontentamento e levaram as autoridades de Moscovo a adotarem uma política mais interventiva. Note-se, no entanto, o cariz reativo desta opção.

Na sequência destes desenvolvimentos, Ieltsin aprovou um novo conceito de política externa em abril de 1993, refletindo já o tom

reativo ao crescente desencanto com a opção ocidental e aos baixos benefícios resultantes dessa, levando à equação de democracia com caos, oportunismo e corrupção. A vizinhança próxima tornou-se foco de atenção de Moscou, tendência esta que se manteve até aos nossos dias. Referências ao ex-espço Soviético incluem o uso de expressões como «interesses vitalmente importantes», constituindo uma «primeira prioridade» e tornando-se de «importância fundamental», e refletindo também uma política mais equilibrada entre ocidente e oriente.

...A Federação Russa, apesar da crise que atravessa, permanece uma grande potência em termos do seu potencial, da sua influência no curso dos acontecimentos mundiais e da responsabilidade que assume como resultado disso. É responsável não só pela nova ordem mundial que emergiu após o colapso do campo socialista, mas especialmente pela criação de um novo sistema de relações positivas entre os estados que faziam parte da União Soviética, oferecendo a garantia de estabilidade nestas relações (Foreign Policy Concept, 1993).

Mais tarde, em novembro, Ieltsin anunciou o documento plasmando a nova doutrina militar russa, identificando as principais linhas de política militar, o cariz não ameaçador dos meios militares russos (nucleares e não nucleares), e a identificação de fontes de instabilidade existentes ou potenciais, bem como de eventuais ameaças. A doutrina afirma que os «interesses vitais da Federação Russa de modo algum colidem com a segurança de outros estados e são assegurados no quadro de relações interestaduais equitativas e mutuamente benéficas» (Russian Military Doctrine, 1993). O novo conceito de política externa e a doutrina militar reforçam o interesse nacional, a interconexão próxima entre a política e os militares, e a vontade de posicionar a Rússia enquanto ator fundamental nas relações internacionais.

A partir de 1993, e apesar das dificuldades associadas, o curso de reafirmação tornou-se claro na orientação política do Kremlin: reafirmar o papel da Rússia como ator influente, em particular em termos regionais. Este objetivo foi prosseguido através de influência e poder político, pressão político-económica e presença militar dissuasora no espaço pós-Soviético, para descontentamento de algumas destas repúblicas. Como garante da estabilidade na sua área de vizinhança, a Rússia assumiu-a como de interesse estratégico nacional onde ingerências externas não eram bem acolhidas. Desde 1995 esta abordagem consolidou-se, com a definição inicial de uma política externa multivetorial pelo Kremlin. Em meados dos anos 1990, a política externa russa encontrava-se traçada em torno de dois círculos principais: um círculo mais restrito revestido de primazia que incluía as repúblicas ex-soviéticas, e outro mais alargado, envolvendo o ocidente (Europa e EUA) e a Ásia, embora inicialmente não enquanto dimensões de relevância paralela, com a primeira a dominar a agenda. Até ao final da década pós-Guerra Fria esta tendência foi reforçada.

Após as eleições de 1995, Yevgeni Primakov, um líder pragmático, assumiu o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Conhecido como o «Eurasianista», recalibrou a dimensão oriental como peça fundamental nos interesses de política externa russos. Procurou marcar também o descontentamento russo face a algumas políticas ocidentais, em particular a questão da OTAN. As relações tortuosas de maior ou menor proximidade ao ocidente, o relacionamento nem sempre fácil com as novas repúblicas independentes, e a prossecução do objetivo de reconhecimento da Rússia enquanto potência internacional marcaram os anos de Ieltsin, não pela sua capacidade de gestão de interesses e oportunidades, mas antes pela sua incapacidade de formulação e implementação de políticas coesas e claramente orientadas para os objetivos máximos da política externa russa, nomeadamente a promoção do interesse nacional.

A política externa de Vladimir Putin e Dmitry Medvedev (2000-2012)

Enquanto presidente da Rússia entre 2000 e 2008, Putin definiu a política externa do país como multivetorial e multipolar. Os principais documentos adotados no início do seu primeiro mandato sublinham o potencial destabilizador de uma «estrutura unipolar do mundo com o domínio económico e poder dos Estados Unidos», a CEI como área de importância estratégica e a dimensão leste (Ásia-Pacífico) como uma região relevante na política externa de Moscovo (National Security Concept 2000; Russian Military Doctrine 2000; Foreign Policy Concept 2000). Assim, a Rússia procura uma política externa equilibrada onde a procura de pólos múltiplos tem por objetivo diversificar aliados e permitir a alteração de relações privilegiadas numa procura constante de contrapeso e primazia. A fórmula multivetorial ganha nova dimensão com Putin.

O 11 de setembro adicionou um novo elemento a este desenho da política externa: uma nova ordem internacional sob primazia dos Estados Unidos. Putin ofereceu o seu apoio à luta global contra o terrorismo, e as vozes críticas ocidentais face ao desrespeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais na Rússia, e em particular na República da Chechénia, foram quase silenciadas. Além do mais, a realização concreta de que a Rússia não podia fazer muito face a desenvolvimentos inevitáveis, como o alargamento da UE e da OTAN, levaram a que a Rússia alterasse o seu discurso. «As mudanças na política externa russa desde 11 de setembro, assim, baseiam-se em cálculos de prioridade e interesse, onde o risco se distingue da ameaça e as necessidades reais estão separadas de falsas ambições» (Lynch, 2003: 29-30).

Com um olhar realista sobre o interesse nacional e as prioridades de política externa, o chamado «pragmatismo nacionalista» (Light, 2003: 48), a projeção de poder e curso afirmativo de Vladimir Putin

assentam numa ordem interna estável e em crescimento económico derivado essencialmente das receitas do petróleo e gás natural. Como o Ministro dos Negócios Estrangeiros Sergei Lavrov afirmou, «a política externa russa hoje é tal que pela primeira vez na sua história, a Rússia está a começar a proteger o seu interesse nacional usando as suas vantagens competitivas» [geopolítica da energia] (RFE/RL, 2007). Contudo, o crescimento da Rússia entre 2000 e 2008 não escondeu as fragilidades que o país enfrenta face a um sistema económico demasiadamente dependente dos recursos energéticos, visíveis na crise do outono de 2008. No entanto, um contexto interno favorável permitiu a Putin uma política externa assertiva no espaço CEI e para além deste, demonstrando o seu descontentamento face a uma série de acontecimentos, como o alargamento da OTAN, o projeto de instalação de equipamentos relacionados com o escudo de defesa antimíssil em território polaco e checo, ou as pressões da União Europeia para assinatura da Carta Energética, entendida como não coincidente com os interesses russos. A não renovação do APC no quadro das relações com a UE, e a retirada unilateral do Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (Tratado CFE), são exemplo da demonstração de desagrado face a um conjunto de desenvolvimentos entendidos como hostis à projeção de poder e influência russos. Paralelamente, a consubstanciação da cooperação no âmbito da Organização de Cooperação de Xangai, com especial relevância para a China, incluindo a realização de vários exercícios militares, surge como fator de contenção da primazia norte-americana, não escondendo o mesmo tipo de exercício face à China. Formas várias de a Rússia prosseguir o seu curso de afirmação internacional, contestando de forma mais ativa ações que entende como contrárias aos seus interesses. Uma postura mais assertiva a que Dmitry Medvedev vai dar continuidade.

A eleição de Dmitry Medvedev como presidente da Rússia (março 2008), implicou linhas de continuidade aos alinhamentos de políti-

ca externa definidos por Putin. Medvedev apresentou em setembro de 2008 o que definiu como os cinco pressupostos de base que informam a política externa. Estes incluem o primado do direito internacional; uma ordem internacional multipolar, novamente sublinhando os limites da unipolaridade e o contrapeso à primazia norte-americana; uma política não confrontacionista e o não isolamento da Rússia através do prosseguimento de relações de amizade na Europa, EUA e com outros estados (note-se o contexto pós-guerra na Geórgia); a proteção dos cidadãos russos independentemente da localização das diásporas, mantendo o discurso nacionalista; e o reconhecimento de áreas de influência, nomeadamente as áreas de fronteira descritas como «regiões prioritárias» (Reynolds, 2008). Estes princípios estão expressos no documento de política externa de 2008, bem como têm tradução, num tom mais acutilante, na nova doutrina militar aprovada em fevereiro de 2010 (Russian Military Doctrine, 2010; Foreign Policy Concept, 2008).

Medvedev trouxe ainda uma nova abordagem aos temas económicos. Uma mudança muito necessária, expressa numa política de diversificação de investimentos, e no desenvolvimento de outras áreas sectoriais (não-energéticas) de forma a ultrapassar uma excessiva concentração nos recursos energéticos. Esta excessiva dependência de um setor económico tornou a economia russa extremamente vulnerável, demonstrando a necessidade de ajustes estruturais para evitar flutuações inesperadas nos preços do petróleo e do gás, com consequências diretas no desempenho e resultados da economia russa. Aliás, a política de investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico tem sido referida como um novo vetor na política externa russa, ao permitir não só a consolidação de desenvolvimentos internos, como também a promoção de cooperação com parceiros externos, em diferentes áreas sectoriais.

Estes princípios sintetizam as linhas fundamentais de política externa que se foram consolidando na Rússia pós-soviética, subli-

nhando no entanto questões fundamentais relativamente à guerra na Geórgia de agosto de 2008, e em particular às leituras desta. A intervenção russa na Geórgia teve lugar num contexto internacional com contornos de dissensão claros, como referido. A Rússia aproveitou a oportunidade para demonstrar o seu descontentamento face a um conjunto de ações que descreveu como provocadoras, não só da parte da república da Geórgia, mas também e em grande medida, dos seus aliados ocidentais. Estas incluem, por um lado, um alinhamento de política externa na Geórgia proocidental, reforçado após a revolução rosa, e cuja determinação sempre desagradou a Moscovo. Por outro lado, a possibilidade em discussão de alargamento da OTAN a países como a Geórgia e Ucrânia, os avanços do projeto de defesa antimíssil e o bloqueio nas conversações para a renegociação do APC, com as discussões a seguirem um curso que a Rússia entende como contrário aos seus interesses, entre outros, pesaram na decisão. Com a intervenção armada na Geórgia, Moscovo demarcou as linhas relativas a áreas de influência e interferência, enfraquecendo uma Geórgia cujo curso prosoviético de desalinhamento era há muito entendido como provocador; reforçando a sua política de contenção dos EUA na Eurásia; e sublinhando o seu reposicionamento no sistema internacional como grande potência. De facto, em 26 de agosto de 2008, por decreto presidencial, Medvedev reconhece a independência das duas repúblicas, a Ossétia do Sul e a Abcázia, formalizando um *status quo* entendido como consonante com os interesses russos.

Apesar da radicalização da tensão nas relações com a Europa e os EUA após a intervenção armada na Geórgia, rapidamente as relações foram normalizadas quer nos contextos bilaterais quer no âmbito multilateral, com a retomada de conversações no quadro da UE relativamente a um novo documento refundador da parceria, quer no quadro da OTAN com a retomada das sessões do Conselho OTAN-Rússia. Esta normalização progressiva, enquadrada também

na *reset policy* promovida pelo presidente Obama, tem dado lugar a um contexto mais favorável. A assinatura em abril de 2010 do novo Tratado START, que vem substituir o Tratado de 1991, sobre redução de armas estratégicas, é demonstrativa de progresso. Os EUA e a Rússia combinados detêm cerca de 90% do arsenal nuclear mundial, pelo que o acordo relativo a uma redução nos arsenais nucleares, inspeções conjuntas e troca de informação, constitui um momento fundamental na construção de confiança. Apesar de pender ratificação, este é um primeiro passo de um longo caminho. A adicionar à dimensão nuclear, note-se que a anterior proposta de instalação de um escudo de defesa antimíssil na Europa (Polónia e República Checa), como referido, foi revista pelo presidente Obama, que propõe a instalação de sistemas intercetores em navios de guerra norte-americanos no Mediterrâneo, com bases terrestres móveis eventualmente após 2015. Este será um tema debatido na Cimeira da OTAN em Lisboa, em novembro de 2010, tendo sido a Rússia formalmente convidada a participar nas discussões. De novo, este tipo de entendimento e a presença do presidente russo na Cimeira da OTAN em Lisboa, constituem sinais de que a cooperação é possível, e de que certamente os discursos inflamados sobre uma nova guerra fria, acabaram mesmo por se revelar desajustados. No outono de 2010, a política externa russa para com o ocidente seguia linhas de cooperação, apesar de animosidade em temas difíceis, como mencionado.

O regresso de Putin à presidência russa em 2012

A política de *reset* nas relações com o ocidente não foi mantida por muito tempo. As pressões decorrentes da crise financeira internacional, com particular impacto nos preços do petróleo, a instabilidade no norte de África, e o desacordo em relação a questões como

a Síria ou a questão nuclear iraniana, a par dos desafios relacionados com o alargamento da OTAN, entre outros, contribuíram para minar o progresso alcançado. Internamente na Rússia, a economia registou um declínio acentuado em particular face às quedas nos preços do barril de petróleo, desenvolvimentos face aos quais a política externa não é imune. Putin regressa à presidência da Rússia nas eleições de 2012 num contexto de declínio interno e que será marcado por uma nova fase de dificuldades nas relações com o ocidente. A re-centralização de poder que se seguiu, com consequências severas no processo de modernização que Medvedev havia encetado, levou a políticas de maior controlo social e económico, incluindo ao nível dos investimentos estrangeiros na Rússia. A política de diversificação económica foi alterada em favor de maior controlo estatal, e o objetivo de afirmação de estatuto de grande potência manteve-se como elemento fundamental na definição e condução de políticas. O Conceito de Política Externa de 2013 (Foreign Policy Concept, 2013) é mais assertivo na sua afirmação do posicionamento da Rússia no sistema internacional, denominado de policêntrico, conferindo a esta um lugar de destaque nas decisões internacionais.

Este mandato de Putin ficou marcado, no entanto, pela crise na Ucrânia, a questão da Crimeia e o regresso a um clima de tensão entre a Rússia e o ocidente. O discurso da *greater Europe* (ver Sakwa, 2012) torna-se mais vincado e a Rússia afirma o seu desejo de reconhecimento como parceiro político e de segurança. Os eventos de finais de 2013 na Ucrânia e a violência que lhes segue, a par da anexação da Crimeia, vão constituir-se como fatores de divisão profunda na Europa alargada. O referendo na Crimeia é lido em Moscovo como expressão legal do princípio da auto-determinação, e os resultados favoráveis à «integração» são entendidos como uma correção histórica. Esta leitura é criticada no ocidente por desvirtuar de forma clara regras do direito internacional, a Constituição Ucrainiana, e a Declaração de Almaty de 1991 e o Memorando de Budapeste de

1994, com os quais a Rússia se havia comprometido, e que dizem respeito a questões territoriais e de reconhecimento de fronteiras.

As acusações mútuas relativas a questões de legitimidade e respeito pela soberania e integridade territorial dos estados, ingerência e violações de direitos fundamentais, e a manipulação do discurso que acompanha o processo, vão contribuir para o agravamento das relações entre as partes. Os acordos assinados e sucessivamente violados, pretendem criar condições para que as negociações políticas possam avançar, mas sem sucessos concretos (ver, por exemplo, Charap, 2014). Apesar de no momento de escrita deste capítulo a questão ucraniana estar ainda por resolver, parece claro que o caminho para um entendimento entre as partes só se pode fazer após acordo quanto a uma solução política, incluindo a questão das sanções. De momento, as relações da Rússia com o ocidente enfrentam a fase mais difícil desde o final da Guerra Fria, demonstrando que a nova ordem então desenhada ficou aquém do objetivo de trazer paz e estabilidade à Europa – a Ucrânia revelou-se o *game changer* nas relações existentes em termos de segurança europeia (Trenin, 2014). Permanece uma lógica de manutenção de esferas de influência, em linha com os vetores identificados na política externa russa. E apesar da anexação territorial e conseqüente alteração nas fronteiras europeias, o expansionismo territorial russo parece limitado. Por um lado, as condições internas na Rússia, em particular a nível económico, não são favoráveis a uma política expansionista numa lógica territorializada, e por outro, as conseqüências que daí poderiam advir como resposta a um tipo de ação entendido como agressivo e violador de princípios internacionais fundamentais, seriam certamente severas. Esta questão demonstra duas linhas na política externa russa: uma linha de continuidade em termos dos princípios e pressupostos, incluindo o reconhecimento de áreas preferenciais de atuação como definido nos conceitos de política externa, e uma linha de mudança nos instrumentos desta política,

pautando-se neste caso e já na Geórgia em 2008, se bem que com contornos diferenciados, pelo recurso à força. A Rússia continuará a reagir sempre que entender como desfavoráveis os desenvolvimentos no espaço pós-soviético definido como área de atuação preferencial, não significando no entanto, pelo menos até ao momento atual, o acionamento de uma política imperialista de base territorial, com o objetivo de recriar o espaço pós-soviético pela força. Esta recriação está em curso, e faz parte dos objetivos da política externa russa, mas antes através de meios políticos, económicos e culturais, expandindo, reforçando e consolidando a sua área de influência.

Uma anotação ainda quanto ao desenvolvimento das relações a leste, em particular o reforço das relações económicas, incluindo a assinatura de um acordo energético com a China (President of Russia, 2014), e da forma como os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) têm emergido com uma agenda alternativa ao modelo neoliberal e onde a Rússia tem procurado apoios. O discurso da *greater Europe*, e da necessidade de um tratamento mais equitativo da Rússia no sistema internacional, surge reforçado numa linguagem anti-hegemónica assente num quadro diferenciador. O contraponto aos EUA é reforçado neste contexto, muito valorizado por Moscovo. De referir, no entanto, que este grupo de países não criticou fortemente as ações russas na Ucrânia, mas também não lhe conferiu apoio explícito. As bases que informam estas relações são, assim, essencialmente de cariz económico e numa lógica de contrapeso aos EUA, o que impõe limites à sua capacidade de articulação e operacionalização, como revelado por exemplo, na própria relação Rússia-China.

Considerações finais

A Rússia tem lutado internamente com ambiguidade, tentando lidar com uma evolução nas atitudes e um contexto doméstico e

internacional mudado, enquanto procurando lidar com o seu passado histórico e as heranças de séculos de governação autocrática e estatuto imperial. Uma mistura de tendências que se revela nas atuações da Rússia, demonstrando as dificuldades que o estado tem enfrentado na definição da sua própria identidade, fundamental para justificar tendências, opções e atitudes. Estas dificuldades internas têm expressão a nível internacional. O curso afirmativo no cenário internacional é como o espelho da imagem doméstica da Rússia, de consolidação e afirmação de poder. As linhas de orientação de base da política externa russa pós-Guerra Fria têm-se pautado pela multivectorialidade, com a identificação de áreas prioritárias de atuação, e multipolaridade, na defesa de um sistema internacional multipolar onde a primazia dos EUA seja estrangida. O desejo de reconhecimento do seu estatuto enquanto grande potência tem estado na agenda, demonstrando a relevância e peso da história não só naquilo que a Rússia é hoje, mas também naquilo a que a Rússia aspira, quer em termos de consolidação doméstica, quer relativamente à sua projeção a nível internacional.

Quadro 1.
Questões para análise
De que forma o papel dos líderes tem condicionado/projetado a política externa soviética/russa?
Análise o binómio ideologia/pragmatismo na política externa soviética e russa.
Face a um espaço pós-soviético heterogéneo onde se jogam políticas muito diferenciadas, argumente quanto ao poder e influência russos atuais no espaço da Comunidade de Estados Independentes (CEI).
Rússia entre leste e oeste: gestão comprometida de interesses? Comente a política externa russa de Putin para com a União Europeia e os Estados Unidos/Aliança Atlântica (OTAN).

Quadro 2.
Fontes na internet
Carnegie Moscow Center, http://www.carnegie.ru/?lang=en
Ministério da Defesa, http://www.mil.ru/eng/
Ministério dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/main_eng
Presidente da Rússia, http://eng.kremlin.ru/
The Moscow Times, http://www.themoscowtimes.com/index.php

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Brown, Archie (2001) (org) Contemporary Russian Politics: A Reader. Oxford: Oxford University Press.
Freire, Maria Raquel; Kanet, Roger E. (2010) Key Players and Regional Dynamics in Eurasia: The Return of the 'Great Game'. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
Levgold, Robert (2007) (org) Russian Foreign policy in the 21st Century and the Shadow of the Past. New York: Columbia University Press.
Sakwa, Richard (1998) Soviet Politics in Perspective. 2. ^a ed. London: Routledge.
Shevtsova, Lilia (2007) Russia Lost in Transition: The Yeltsin and Putin Legacies. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
Tinguy, Anne (2008) (org) Moscou et le Monde – L'Ambition de la grandeur: Une Illusion?. Paris: Éditions Autrement.

Bibliografia

- Blagov, S. (2004) «Putin Aims for Higher Russian Profile», *PINR-Power and Interest News Report*. [www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=139&language_id=1] (consultado em 14 de março de 2015).
- Charap, Samuel (2014) «Ukraine: seeking an elusive new normal», *Survival*, 56(3), 85-94.
- Daniels, Robert (2008) «From Gorbachev to Putin», *The Nation*, 20 outubro.
- D'Encausse, Helene Carrere (1983) *Le grand frere: l'Union Sovietique et l'Europe sovietisee*. Paris: Flammarion.
- Foglesong, D. and Hahn, G. (2002) «Ten Myths about Russia: Understanding and Dealing with Russia's Complexity and Ambiguity», *Problems of Post-Communism*, 6, 5-16.
- Foreign Policy Concept (2000) Foreign Policy Concept of the Russian Federation, Approved by the President of the Russian Federation V. Putin, 28 junho.
- Foreign Policy Concept (2008) Foreign Policy Concept of the Russian Federation, Approved by the President of the Russian Federation Dmitry Medvedev, The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, President of Russia Official Web Portal, 12 julho.
- Foreign Policy Concept (2013) Foreign Policy Concept of the Russian Federation, Approved by the President of the Russian Federation V. Putin, 12 fevereiro.
- Freire, Maria Raquel (2007) «Triangulating Power: Russia, Europe and the United States Security Policies and Interests Projection in a Globalizing World», in Stivachtis, Ioannis (org), *International Order in a Globalizing World*. Aldershot: Ashgate.
- Gaddis, J. L. (2005) *The Cold War: A New History*. Nova Iorque: The Penguin Press.
- Haas, Marcel de (2006) «Russia-China security cooperation», *PINR-Power and Interest News Report*, 27 novembro.

- HFA (1975) *Helsinki Final Act*, Conference on Security and Cooperation in Europe Final Act. [http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf] (consultado em 14 de março de 2015).
- Hosking, Geoffrey (2003) *Russia and the Russians: A History*. Harvard: Belknap Press.
- Ivanov, Aleksandr (2006) «Russia's Asian Face», *International Affairs, A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 52(2), 54-59.
- Ivanov, Igor (2003) Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, «A New Foreign Policy Year for Russia and the World», *International Affairs, A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 49(6), 33-38.
- Kapila, Subhash (2006) «Russia's Foreign Policy in a Resurgent Mode: An Analysis», Paper 1682, South Asia Analysis Group, 19 janeiro.
- Katz, Mark N. (2006) «Primakov Redux? Putin's Pursuit of 'Multipolarism' in Asia», *Demokratizatsiya*, 14(1), 144-152.
- Kaufman, Richard F. e Hardt, John P. (org) (1993) *The Former Soviet Union in Transition*. Nova Iorque: M.E.Sharpe.
- Light, Margot (2003) «In search of an identity: Russian foreign policy and the end of ideology», *Communist Studies and Transition Politics*, 19(3), 42-59.
- Lowenhardt, John (2000) «Russia and Europe: Growing Apart Together», *The Brown Journal of World Affairs*, VII(1), 167-174.
- Lynch, Dov (2003) «Russia Faces Europe», *Chailot Papers*, 60. Paris: Institute for Security Studies.
- Margelov, M. (2006) «Russia and the US: Priorities Real and Artificial», *International Affairs, A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 52(1), 23-30.
- Page, Jeremy (2007) «Giants meet to counter US power», *Times Online*, 15 fevereiro. [www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article1386812.ece] (consultado em 14 de março de 2015).
- Pant, Harsh V. (2004) «The Moscow-Beijing-Delhi 'Strategic Triangle': An Idea whose Time May Never Come», *Security Dialogue*, 35(3), 311-328.
- Porter, Bruce (1996) «Russia and Europe after the Cold War: The Interaction of Domestic and Foreign Policies», in Wallander, Celeste (org), *The Sources of Russian Foreign Policy after the Cold War*. The John M. Olin Critical Issues Series. Boulder, Colorado: Westview Press.
- President of Russia (2014) «Russia and China have signed a major gas supply contract», 21 maio. [<http://eng.kremlin.ru/news/7211>] (consultado em 8 de junho de 2014).
- Reynolds, Paul (2008) «New Russian world order: the five principles», *BBC News*, 1 setembro.
- Radio Free Europe/Radio Liberty – RFE/RL (2007) «Russia: Kremlin sees its foreign policy star on rise», 21 março. [www.rferl.org/featuresarticle/2007/03/2e6ae5fc-18c5-4150-85a2-91dde1e4e823.html] (consultado em 14 de março de 2015).
- Russian Military Doctrine (1993) *The Basic Provisions of the Military Doctrine of the Russian Federation*, Edict 1833 of the President of the Russian Federation,

- 2 novembro. [<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html>] (consultado em 14 de março de 2015).
- Russian Military Doctrine (2010) Approved by Presidential Decree, 5 fevereiro.
- Sakwa, Richard (1998) *Soviet Politics in Perspective*, 2ª ed. Londres: Routledge.
- Sakwa, Richard (2005) «Perestroika and the Challenge for Democracy in Russia», *Demokratizatsiya*, 13(2), 173-191.
- Sakwa, Richard (2012) «Looking for a greater Europe: From mutual dependence to an international regime», *Communist and Post-Communist Studies*, 45, 315-325.
- Shevtsova, Lilia (2005) *Putin's Russia*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Schöppllin, George (2007) «Russia's Reinvented Empire», *Open Democracy*, 3 de maio.
- Slezneva, Ludmilla (2003) «Post-Soviet Russian Foreign Policy: Between Doctrine and Pragmatism», in Rick Fawn (org.), *Realignments in Russian Foreign Policy*. London: Frank Cass, 10-28.
- The Constitution of the Russian Federation (1993) com as emendas de 9 de janeiro de 1996, 10 de fevereiro de 1996 e 9 de junho de 2001, 25 de dezembro. [<http://www.constitution.ru/>] (consultado em 14 de março de 2015).
- Trenin, Dmitry (2014) «The Ukraine crisis and the resumption of great power rivalry», Carnegie Endowment for international Peace. [http://carnegieendowment.org/files/ukraine_great_power_rivalry2014.pdf] (consultado em 14 de março de 2015).

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 7

FRANÇA

*Verónica Martins*⁴³

Introdução

A França atingiu o estatuto de potência média depois da Segunda Guerra Mundial (Bozo, 1997: 3), estatuto que parece ter criado algum embaraço junto dos Franceses para situar a França no mundo atual, como referiu o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros Hubert Védrine (1998: 2): «Observai as nossas contorções quanto às noções de ‘grande potência’ ou de ‘potência média’. Para mim, a França é, logo atrás dos Estados Unidos, uma das seis ‘potências de influência mundiais’».

A saída da Segunda Guerra Mundial originou, sem dúvida, grandes mudanças nas linhas adotadas pela França na condução da sua política externa sem, contudo, pôr em causa a sua história cuja interpretação gerou a ambição de desempenhar um papel mundial. O peso da história é, de facto, decisivo na compreensão da política externa da França e, como refere o historiador Bertrand Gallet, é difícil poder falar-se de doutrina da política externa forjada por

⁴³ A autora agradece o financiamento do seu projeto de doutoramento pela FCT no qual a temática deste capítulo se insere parcialmente.

políticos e ensinada a diplomatas, é mais correto falar-se em herança, atitudes, comportamentos ‘obrigados’ e leis não escritas (Gallet, 1996: 86). Nesse contexto, os objetivos diplomáticos promovidos pela França fundam-se numa análise do «lugar da França no mundo» e do balanço das forças presentes e podem resumir-se à busca de um estatuto de grande potência e de garantia dos seus interesses nacionais e à necessidade de preservar valores fundamentais como a sua independência nacional e a defesa do seu território (Kessler, 1999: 143-144). Estes preceitos gaullistas irão manter-se através das décadas na política francesa. Contudo, como sublinhou Christian Lequesne (2014: 1), contrariamente às outras políticas públicas, a política externa e a política europeia⁴⁴ escapam à clivagem rígida entre esquerda e direita.

O contexto internacional do fim da Segunda Guerra Mundial constitui a base para a contextualização dos anos que seguiram o final da Segunda Guerra Mundial, por conseguinte, colocaremos ênfase no fim da Quarta República e na criação da Quinta República pelo General de Gaulle, pois esta fixou o quadro institucional atualmente em vigor em França. Da mesma forma, veremos quais são as relações entre a França e as regiões que marcam o seu passado colonial, o Mediterrâneo e África, mas também com a República Federal Alemã (RFA – e depois a Alemanha reunificada) no quadro da integração europeia, com os Estados Unidos da América (EUA) e com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)/Rússia.

Num segundo tempo, num contexto pós-bipolar, focalizaremos brevemente a nossa atenção, sobre a ação de François Mitterrand e, atentaremos com mais pormenor, sobre a política externa dos Presidentes Chirac, Sarkozy e Hollande, considerando os instrumentos, os recursos disponíveis para os principais eixos da política

⁴⁴ O autor individualiza esta última dimensão da política externa, pois considera tratar-se antes de política económica interna (Lequesne, 2014: 1).

externa desenvolvidos na primeira parte, à luz do novo contexto internacional⁴⁵ e, finalmente, concluiremos a nossa reflexão.

A passagem da Quarta para a Quinta República: a busca de um estatuto para a França

Logo a seguir ao armistício da Segunda Guerra Mundial, o General De Gaulle esteve a dirigir o Governo provisório francês da República (agosto 1944-janeiro 1946) com a ambição de restabelecer o estatuto internacional da França junto dos três grandes vencedores da Guerra, os EUA, o Reino Unido e a URSS e afirmar a independência do Estado (Bozo, 1997: 6). Apesar de um sucesso parcial através do reconhecimento por aqueles Estados, a França é excluída das conferências que marcaram o pós-guerra, Ialta e Potsdam, e De Gaulle demite-se em janeiro de 1946 (Bozo, 1997: 7). No entanto, mesmo depois da ausência provisória do General De Gaulle, a França procurou, por um lado, desenvolver uma ação independente tentando manter um certo equilíbrio entre as duas potências que emergiram no fim da guerra e, por outro, manter o seu império colonial (Daloz, 2004: 32). Contudo, desde o início da IV República, esses dois objetivos ficaram comprometidos com o início da Guerra Fria e a onda de descolonização dos ex-territórios franceses (Ibidem).

Após a adoção de uma nova Constituição em outubro de 1946 e a eleição do primeiro Presidente da Quarta República, Vincent Auriol em janeiro de 1947, o General De Gaulle decidiu criar o partido

⁴⁵ A autora teve de fazer escolhas quanto às regiões/países e presidentes tratados neste capítulo devido à limitação de espaço. Desta forma, os mandatos dos presidentes Pompidou e Valéry Giscard d'Estaing (período entre 1969 e 1981) não foram abordados; com base na bibliografia generalista sobre a política externa francesa, e com uma preocupação de comparabilidade entre os presidentes, a autora seguiu a seleção das regiões e temas mais utilizados na bibliografia em questão, com destaque para Daloz, 2004; Gallet, 1996; De La Gorce & Moschetto, 1996; Bozo, 1997.

Rassemblement du Peuple Français (RPF) em abril de 1947 como instrumento para regressar ao poder (Daloz, 2004: 35). A fragilidade que caracterizou a Quarta República (1947-1958) impediu a França de desenvolver uma política independente, pois o Estado sofria de uma instabilidade ministerial crónica causada pelo sistema de escrutínio proporcional que impedia que um partido tivesse a maioria na Assembleia e, institucionalmente, estabeleceu um processo de decisão difuso em matéria de política externa⁴⁶.

Perante essa paralisia institucional, a diplomacia francesa alinhou-se com a dos EUA, inclusive com a adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cuja ajuda financeira através do Plano Marshall se tornou indispensável para a reconstrução e modernização da economia (Bozo, 1997: 10-13; Daloz, 2004: 42-48). Ademais, o endividamento que resultou das guerras coloniais em África e na Ásia também contribuiu para aumentar essa dependência, especialmente a Guerra na Argélia que foi longa e desgastante⁴⁷. Contudo, pela primeira vez, a França apareceu como líder da política europeia através da iniciativa de Jean Monnet (CECA) marcada pelo famoso discurso de Robert Schumann de 9 de maio de 1950 e, em vez de submeter-se, apontou o caminho (Bozo, 1997: 15) que conduziria à assinatura do Tratado de Roma em 1957.

⁴⁶ As principais responsabilidades foram atribuídas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e ao Presidente do Conselho, enquanto o Presidente da República pode influenciar a política e o Parlamento decidir as suas grandes orientações. Bozo, 1997: 9.

⁴⁷ CRDP Champagne-Ardenne, «La France face à la décolonisation de 1945 à 1962». [<http://www.crdp-reims.fr/cinquieme/decolonisation.htm>] (consultado a 12 de março de 2015).

O estabelecimento da Quinta República⁴⁸ e o legado do General De Gaulle⁴⁹

No sentido de compreender de que maneira a França dispõe de diversos instrumentos para levar a cabo a sua política externa, é necessário, em primeiro lugar, compreender o funcionamento da Quinta República resultante da Constituição de 4 de outubro 1958. Esta Constituição assenta nos princípios de separação e equilíbrio dos poderes e, contrariamente à sua antecessora, conferiu um lugar privilegiado à Presidência da República no processo de decisão da política externa, poderes que fazem desta um *domaine réservé* do Presidente da República (Kessler, 1999: 23)⁵⁰. Contudo, a primazia presidencial tem dependido, em larga medida, da personalidade dos presidentes que se sucederam. São numerosos os atores que intervêm no processo de decisão, mas de acordo com os poderes particulares conferidos pelas normas constitucionais e legislativas, Marie-Christine Kessler identificou um núcleo decisório que, para além do Presidente, é constituído pelo Primeiro-ministro, o Ministro e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Parlamento (Kessler,

⁴⁸ Para um aprofundamento da temática da Quinta República, consultar Chantebout, 2004; Chevallier, Carcassonne & Duhamel, 2009.

⁴⁹ Visto o presidente De Gaulle ter sido o fundador da Quinta República e, por conseguinte, o primeiro a pôr em prática os seus princípios, é usual encontrar nos livros generalistas a divisão «era De Gaulle» e «pós-De Gaulle» ou ainda «legado» ou «herança» para designar os mandatos dos seus sucessores. Contudo, deve ser feita uma ressalva para o facto da «era pós De Gaulle» designar para a maioria dos autores os mandatos de Pompidou e de Valéry Giscard D'Estaing, a título de exemplos, Bozo (1997), Chevallier, Carcassonne & Duhamel (2009); outros, como Dalloz (2004), incluem o período que vai até ao fim da Guerra Fria. No entanto, sem ignorar as consequências geopolíticas e geoestratégicas do fim da bipolaridade, a autora segue essa divisão para todos os presidentes que sucederam ao General De Gaulle visto que, conforme mencionamos na introdução, os preceitos gaullistas irão manter-se apesar de uma mudança de estilo inerente a diferentes personalidades e outros fatores internos e externos.

⁵⁰ O estatuto do Presidente saiu reforçado com a revisão constitucional que ocorreu em 1962 e que instituiu a eleição do Presidente por sufrágio universal direto.

1999: 20). Contudo, como é observado por alguns autores, durante mais de dez anos, a política externa foi «obra pessoal» de De Gaulle que escolheu conservar o mesmo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Maurice Couve de Murville, durante todo o seu mandato (De La Gorce & Moschetto, 1996: 26).

Veremos adiante que o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Governo ganharão mais peso⁵¹, cenário que não se verificará realmente com o Parlamento, pois este não tem poder de iniciativa e o Presidente não responde perante essa instituição em matéria de política externa (Kessler, 1999: 52), apesar da reforma constitucional de 2008. Assim, o poder do Parlamento é essencialmente consultivo e orçamental, pois a lei de finanças em matéria de defesa e de política externa é analisada por várias comissões (Gallet, 1996: 33)⁵² e exerce um poder de controlo *a posteriori* dos compromissos assumidos ao nível europeu e/ou internacional para ratificação, nomeadamente os que implicam as finanças do Estado e as cessões/transferências de território (Constitution de la République Française, art.º 53).

Apesar de a descolonização ter ocorrido até 1962 e a economia francesa ter-se aberto à Europa, os laços com as antigas colónias mantiveram-se, nomeadamente em termos culturais e linguísticos, devido à diplomacia cultural promovida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros⁵³ e ao movimento da Francofonia, apoio importante da diplomacia bilateral, mas que se multilateralizou a partir dos anos 1960 (Kessler, 1999: 411). De facto, já em 1962 um líder africano

⁵¹ Neste último caso especialmente durante os períodos de coabitação.

⁵² Três comissões para a Assembleia: Comissão da Defesa e das Forças Armadas, Comissão dos Negócios Estrangeiros e Comissão das Finanças. Quanto ao Senado, há duas comissões – a Comissão dos Negócios Estrangeiros da Defesa e das Forças Armadas e, para um parecer, a das Finanças.

⁵³ A direção das relações culturais foi criada em 1945. Já em 1956, aquela direção transformou-se em Direção Geral dos Assuntos Culturais e Técnicos e ainda depois, em 1967, em Direção Geral das Relações Culturais, Científicas e Técnicas (DGRST) (Kessler, 1999: 378-379). Ver também Raymond, 2000.

tinha referido a ideia de uma «*commonwealth* à francesa», e mesmo se o General De Gaulle, que organizou a descolonização em África, teve o receio que a institucionalização de um sistema de francofonia fosse rotulado de neocolonialismo, este tornou-se um instrumento incontornável da diplomacia cultural (Kessler, 1999: 412-413).

Contudo, a França tinha outros recursos para se impor no mundo do pós-guerra. Na verdade, o estatuto da França foi igualmente reconhecido na altura da criação da Organização das Nações Unidas em 1945, pois foi designada como um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, embora o poder de negociação decorrente desse estatuto tenha sido hipotecado nos anos de Guerra Fria pelos vetos sucessivos da URSS e dos EUA. Além disso, a França também se tornou uma potência nuclear (primeiros testes realizados em fevereiro de 1960), integrando assim «um clube exclusivo» que lhe permitiu ser encarado como um «ator sério» no plano diplomático durante a Guerra Fria (Howorth, 1996: 383). Se na Constituição a repartição das responsabilidades em termos de defesa entre o Primeiro-ministro e o Presidente não era clara, dois decretos (18 julho 1962 e 14 de janeiro 1964) promulgados sobre as forças militares clássicas e sobre as forças nucleares atribuem os poderes ao Presidente (Kessler, 1999: 166).

À exceção da Argélia, os outros Estados do Magrebe e os Estados de África já tinham adquirido a sua independência, apesar de as relações estarem integradas num esquema de cooperação quase neocolonial (Bozo, 1997: 33). O conflito na Argélia estava a pesar no papel que a França podia desempenhar em termos internacionais já que em 1960, a ONU tinha votado uma resolução proclamando o direito à independência para o povo argelino (Ibidem). A França estava sem opções e depois de um primeiro referendo a 8 de janeiro 1961, um segundo referendo ocorreu no dia 8 de abril 1962 para aprovar os Acordos de Evian, assinados em 18 de março 1962 (Chevallier, Carcassonne & Duhamel, 2009: 68-76).

Depois do «problema argelino» resolvido e da descolonização terminada, o General pôde concentrar a sua atenção em termos de política externa noutras prioridades que ocuparam o seu mandato. O seu desejo de afirmar a independência da França levou, nomeadamente, ao desenvolvimento de uma política de defesa forte assente na força nacional de dissuasão e numa doutrina estratégica (De La Gorce & Moschetto, 1996: 27-28) que se caracterizou por uma dimensão antiamericana, anti-hegemónica, cuja origem não era ideológica, mas sim derivada de uma avaliação clássica das relações de poder (Mireur, 2006-2007: 93). Apesar de procurar uma certa independência em relação aos dois blocos que se tinham formado nessa época, o desejo de reforma da OTAN contido num memorando elaborado pelo General De Gaulle em setembro de 1958 que reivindicava a tomada de decisões políticas e estratégicas mundiais pela França, Reino Unido e Estados Unidos, inclusive na aplicação de planos de ação estratégica que necessitassem a utilização de armas nucleares, tornou-se condição para a participação futura da França nos desenvolvimentos da OTAN (Daloz, 2004: 166-167). Perante as resistências a essas ideias, com o aparecimento progressivo da *détente*, a rutura soviético-chinesa que enfraqueceu a posição soviética e a constituição da força nuclear francesa, De Gaulle distanciou-se progressivamente da OTAN até à retirada em março de 1966⁵⁴.

O General De Gaulle procurou também promover o seu ponto de vista no seio da construção europeia. Propôs o lançamento de uma Europa autónoma no domínio político e militar (Plano Fouchet I, 1961) e a resistência dos seus parceiros europeus causou um endurecimento da sua posição (Plano Fouchet II, 1962), reafirmando o carácter intergovernamental da construção europeia e o afastamento

⁵⁴ Em 1963, o General retirou a frota francesa do comando integrado (Daloz, 2004: 167). Para mais informações sobre a política de De Gaulle em relação à OTAN, consultar também Bozo, 1996.

da OTAN, mas os dois planos foram rejeitados pelo Bénélux que reivindicava a adesão do Reino Unido (Gallet, 1996: 115). No entanto, a França recusou várias vezes esta adesão, pois receava o potencial controlo americano que se poderia instalar se aquela aderisse à Comunidade (Daloz, 2004: 158-160). Entretanto, no seio da construção europeia, a França e a RFA aproximaram-se, e apesar de o Presidente Adenauer não aprovar a política que De Gaulle estava a desenvolver relativamente às relações transatlânticas e ao seu desejo de independência, os dois Estados assinaram o Tratado do Eliseu a 22 de janeiro de 1963 (Bozo, 1997: 44)⁵⁵. Com uma cooperação prevista em termos militares, o Presidente francês pretendia, de certa forma, obrigar a RFA a ‘escolher’ entre Washington (e o seu projeto de força nuclear multilateral) e Paris (ibidem).

Perante essa oposição à política americana, qual é a política seguida em relação ao bloco comunista? Verificou-se uma tentativa francesa de aproximação à URSS com a realização de uma viagem em 1966 por parte do Presidente francês, no sentido de promover uma «Alemanha Unificada» tendo levado à instalação de um «telefone vermelho» entre as duas capitais e uma busca por parte da França de uma aproximação aos países de Leste em termos bilaterais, nomeadamente com a Roménia, primeiro país sob tutela soviética a ter respondido ao pedido de diálogo francês (Daloz, 2004: 168-169). Não obstante essa aproximação, não se tratava de inverter alianças, mas de aproveitar o movimento de independência criado pelo General para ganhar influência na cena internacional e para acabar com o monopólio americano do diálogo com os Soviéticos, beneficiando do período de *détente* (Daloz, 2004: 168).

Finalmente, devemos ainda referir as linhas da política externa do fundador da Quinta República para duas regiões que permanecerão

⁵⁵ Para aprofundar a cooperação franco-alemã ver [<http://www.france-allemande.fr/>] (consultado a 12 de março de 2015).

componentes estruturantes das relações externas⁵⁶ – África Negra e os países árabes – e junto dos quais a França procurará obter apoio para a independência da sua política. O Ministério da cooperação foi criado oficialmente em 1961, em plena descolonização da África subsaariana, com um campo geográfico limitado aos países francófonos, tendo por objetivo gerir as relações de cooperação franco-africanas, pelo menos provisoriamente, mas acabou por prolongar-se e tornar-se um instrumento essencial nas relações bilaterais. De facto, os países africanos recém independentes são colocados entre os principais beneficiários da política de cooperação construindo assim o *pré carré* francês em África (Gallet, 1996: 93), onde os presidentes da Quinta República procurarão continuar a exercer a sua influência de forma direta e pessoal o que contribuiu para o «apagamento» dos primeiros-ministros apesar de estes continuarem a desempenhar um papel institucional e oficial (Kessler, 1999: 308).

No que respeita ao Magrebe, como vimos, o principal ponto de preocupação para a França foi a violenta guerra de descolonização na Argélia. Os Acordos de Evian instituíram a livre circulação de pessoas entre os dois Estados, visando regular fluxos migratórios, mas o que se verificou foi a deslocação dos *pieds-noirs* e dos Argelinos em direção à Metrópole (Gourevitch, 2000: 107). No que concerne os dois vizinhos da Argélia, Marrocos e Tunísia, ambos procuraram também desenvolver uma relação privilegiada com a França. Não obstante uma melhoria da imagem na cena internacional, tendo em conta a oposição francesa à liderança americana na região, foi necessário esperar por 1967 para assistir a uma viragem decisiva nas relações franco-árabes (Boniface, 2004: 211). De facto, o General desejou ocupar de novo um lugar de destaque no mundo árabe, opondo-se

⁵⁶ Bertrand Gallet considera as políticas para essas duas regiões e a do eixo franco-alemão como sendo «políticas particulares da França» (Gallet, 1996: 92).

inclusive a Israel⁵⁷. Esta mudança na política do Próximo Oriente vai ser perpetuada e sistematizada numa verdadeira política árabe, até mesmo pró-árabe (Bozo, 1997: 53; Chérigui, 1996: 298-300).

A política externa francesa do pós-Guerra Fria: a gestão do legado do General De Gaulle e os desafios de um mundo multipolar

Na primeira parte desta análise, olhamos as linhas e o funcionamento da política externa tal como foi concebida pelo General De Gaulle, que lançou as bases da política que seria praticada pela França em várias regiões do mundo. Não podemos deixar de referir que os sucessores do General tiveram estilos diferentes que poderão ter contribuído para alguns reajustes, além de considerar as mudanças geradas pelo fim da bipolaridade, mas no essencial as grandes linhas gaullistas foram conservadas. Mesmo no caso de François Mitterrand, primeiro Presidente socialista da Quinta República, a continuidade das principais linhas da política externa acabou por impor-se pois, apesar de se considerar opositor do Gaullismo na altura do regresso do General ao poder, o Presidente Mitterrand afirmou contudo querer «assumir a herança, mas fazê-la evoluir suavemente» (Védrine, 1996: 89).

Não é aqui nosso objetivo fazer uma análise dos dois septenatos de Mitterrand, mas vamos delinear o panorama da política externa no fim da bipolaridade. Para o seu segundo mandato, o partido socialista não teve maioria absoluta na Assembleia dificultando a ação do governo nos assuntos internos e externos, mas já no verão de

⁵⁷ Sendo um dos principais fornecedores de equipamentos militares para Israel, a França decretou um embargo sobre as exportações de armas para o Médio Oriente (*Ibidem*).

1989, François Mitterrand conseguiu estabelecer um maior controle sobre as questões de segurança e de política externa (Howorth, 1992: 49). O Presidente tinha antes decidido colocar homens capazes e seguros em postos-chaves para dispor de informações fiáveis e para garantir lealdade, mas Mitterrand foi o coração do sistema e mesmo se Primeiro-ministro não teve um papel negligenciável na política externa, o Presidente procurou monopolizar todas as grandes questões do pós-Guerra Fria (Védrine, 1996: 43, 51). Por outras palavras, se com o fim da bipolaridade a estratégia mudou, os objetivos permaneceram os mesmos (Boniface, 1998: 158).

A verdade é que, no segundo mandato de Mitterrand, a França reconheceu a sua incapacidade em manter o seu impacto mundial por e para ela mesma, e rompeu a ligação entre a sua independência e a sua influência (Salamé, 1998: 228). Para poder levar a cabo a sua política de forma independente, a França procurou desenvolver uma terceira via (nem capitalista, nem comunista), mas o desaparecimento da URSS tornou caduca essa estratégia. O desenvolvimento de uma Europa forte já não aparecia como uma terceira opção, mas como uma forma de fortalecer diplomaticamente a França num mundo multipolar (Guyomarch, 1998: 121). Assim, nas negociações do Tratado de Maastricht, a posição francesa evoluiu de apoio a um papel mais importante da política externa da UE para apoio ao desenvolvimento de uma política europeia de defesa, sob os auspícios da UEO, permitindo assim à UE manter a sua independência em relação à OTAN e aos EUA (Ibidem).

A França deixou de raciocinar numa lógica regional à exceção do espaço regional ao qual ela pertence e para confirmar essa tendência, Hubert Védrine apresentou, entre outras justificações para a intervenção da França no Koweit, a necessidade de evitar que ela fosse moral, diplomática e militarmente descreditada no terreno europeu e euro-atlântico (Védrine, 1996: 238). Contudo, a Guerra do Golfo acelerou o reconhecimento da caducidade da política árabe francesa que come-

çou a perder a sua especificidade com o fim da bipolaridade⁵⁸. Apesar de François Mitterrand ter tentado manter as melhores relações possíveis em simultâneo com os três Estados do Magrebe, devemos assinalar a situação de guerra civil na qual a Argélia se encontrava desde 1992 e que perturbou a relação com a França (Védrine, 1998: 11).

Finalmente, que tipo de relações foram mantidas com a África francófona nos primeiros anos do pós-Guerra Fria? As diversas publicações sobre a temática sublinham que, em relação à política dos seus antecessores, houve algumas pequenas ruturas e grandes continuidades (Marchesin, 1995: 3). Mantiveram-se algumas características como a primazia das relações personalizadas com os dirigentes africanos, já que a África permaneceu um *domaine réservé* da presidência, a manutenção dos acordos de defesa concluídos antes de 1981 e uma recusa de renovação dos mesmos no início dos anos 1990 (Ibidem). No entanto, podemos afirmar que Mitterrand tentou ir mais longe quanto às regras que deveriam reger a ajuda francesa aos países africanos com o seu discurso de La Baule, em junho de 1990 (Mitterrand, 1990), mas cujas propostas não foram bem acolhidas, pois assemelhadas a uma ingerência nos assuntos internos (Gallet, 1996: 102-103). Apesar da falta de iniciativas francesas, a política africana da França aparece como uma das heranças melhor conservadas desde o General De Gaulle (Marchesin, 1995: 3).

Jacques Chirac: afirmação e adaptação do legado do General De Gaulle

Jacques Chirac, líder do partido *Rassemblement pour la République*, foi eleito para o seu primeiro mandato presidencial a 7 de maio de

⁵⁸ Na verdade, já nos anos oitenta François Mitterrand tinha promovido a iniciativa diplomática que viria a dar origem ao Diálogo 5+5. Depois, em 1994, juntamente com o Egito, promoveu a iniciativa do Fórum do Mediterrâneo (Chérigui, 1996: 300).

1995 e no seu primeiro discurso ao corpo dos Embaixadores, confirmou a aspiração gaullista (Lombart, 2007: 379) de procurar manter a França na sua posição de potência mundial através «de um esforço constante de vontade, adaptação, imaginação, a partir de uma visão lúcida e de uma abordagem pragmática das grandes evoluções do nosso mundo» (Chirac, 1995).

Quando assumiu o poder, fê-lo ainda por sete anos, já que no seguimento do referendo de 24 de setembro 2000, foi decidido que o mandato presidencial iria passar a ser um quinquénio. O Presidente Chirac tinha um programa ambicioso e estava decidido a implementar rapidamente as reformas prometidas, mas o país estava a braços com graves perturbações causadas por uma acumulação de problemas domésticos do ponto de vista social, político e económico. Jacques Chirac estava contudo decidido a lançar uma política de influência apoiada na apologia do multilateralismo e na promoção do direito internacional (Howorth, 2001: 159).

Para apoiar estes objetivos, devemos aqui referir um instrumento importante para a credibilidade da ação internacional da França: a política de ajuda ao desenvolvimento, política que adquiriu uma dimensão cada vez mais transversal incluindo a governação democrática, o desenvolvimento sustentável ou ainda a igualdade de género (MAEE, 2007: 9-10). Apesar de uma estrutura institucional governamental complexa, devemos destacar o Comité Interministerial da Cooperação Internacional (CICID) sob presidência do Primeiro-ministro, o papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Europeu e do Ministério da Economia e das Finanças, sendo este último o maior contribuidor, e a Agence *Française de Développement* (Ibidem). O seu campo geográfico tradicional estava centrado na África francófona, mas ao longo dos anos, foi progressivamente alargado aos Estados do Oceano Índico e às antigas colónias inglesas, portuguesas ou espanholas, assim como a Estados das Caraíbas (Kessler, 1999: 312-313). A grande reforma da política de desenvolvimento ocorreu

em 1998 quando o Conselho de Ministros formalizou a decisão de suprimir o Ministério da Cooperação e a absorção das suas competências pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (Tavernier, 1999). Com essa reforma, foi igualmente criada uma Zona de Solidariedade Prioritária que inclui todos os Estados beneficiários cuja extensão foi definida em 2002⁵⁹. Desde 2000, a França aumentou regularmente o PNB dedicado à ajuda ao desenvolvimento, passando de 0,30% a 0,41% em 2004 e 0,47% em 2005 e 2006 (8,5 mil milhões em 2006)⁶⁰, mas esse aumento não se manteve em 2007 como foi globalmente o caso da ajuda pública mundial (MAEE, 2007: 17) e voltou a cair para 0,39% em 2008⁶¹. Conforme ao compromisso europeu, a França tem como ambição atingir o objetivo de 0,7% de ajuda pública ao desenvolvimento no PNB em 2015 e o aumento da ajuda tem beneficiado principalmente o aumento da ajuda europeia (cerca de 20% da APD francesa tramita pelo dispositivo comunitário) e multilateral (MAEE, 2007: 17).

As ambições mundiais da França são, por conseguinte, apoiadas pelo esforço de ajuda ao desenvolvimento em várias zonas do globo e, apesar das dificuldades financeiras generalizadas, o esforço passou de 7,56 mil milhões de euros em 2008, ou seja, o quarto doador mundial em volume e o segundo no G8, para 8,92 mil milhões de

⁵⁹ Em 1998, foi criada a Zona de Solidariedade Prioritária (ZSP) para uma maior concentração e seleção da ajuda. Os países beneficiários são dos menos desenvolvidos em termos de rendimentos e de acesso aos mercados de capitais e com os quais a França pretendia desenvolver uma relação de parceria. Em 2002, eram 55 Estados, a grande maioria pertence ao continente africano. *Ministères des Affaires étrangères, «Zone de solidarité prioritaire»*. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/zone-solidarite-prioritaire_6119.html] (consultado a 12 de março de 2015).

⁶⁰ France, MAEE, «L'aide Publique au Développement». [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/aide-publique-au-developpement-apd_19762/index.html#sommaire_3] (consultado a 12 de março de 2015).

⁶¹ France, MAEE, «Aide au développement – Zone de Solidarité prioritaire». [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/zone-solidarite-prioritaire_6119.html] (consultado a 12 de março de 2015).

euros em 2009 (0,46% do PNB)⁶². Apesar dos protestos de muitos Estados, o primeiro ato forte do Presidente para testemunhar da ‘grandeza’ da França foi o anúncio do retomar dos testes nucleares a 13 de junho de 1995, depois de estes terem sido abandonados pelo seu antecessor (Lombart, 2007: 380).

No início do primeiro mandato de Jacques Chirac, poderia ter-se acreditado numa nova divisão de tarefas entre o Eliseu e Matignon (Howorth, 2001: 159). Com efeito, Alain Juppé, que no governo de Edouard Balladur (1993-1995) ocupou o posto de Ministro dos Negócios Estrangeiros, tinha sido nomeado Primeiro-ministro e exerceu uma certa influência nos momentos de mudança de questões importantes como as relações com a OTAN (Howorth, 2001: 162)⁶³. Houve um terceiro período de coabitação⁶⁴ entre o governo socialista de Lionel Jospin e Jacques Chirac que durou até ao fim do primeiro mandato (1997-2002). O Primeiro-ministro procurou não penetrar nas áreas do Presidente e este não contestou o direito do Governo em pronunciar-se sobre a orientação dos assuntos externos e militares que ele próprio tinha reivindicado em 1986 (Cohen, 2003: 350-351). No entanto, esse acordo não impediu que algumas decisões fossem tomadas pelo Presidente sem concertação prévia com o Primeiro-ministro (participação discreta deste último durante a crise do Kosovo) ou que este tenha tido algumas «derrapagens mediáticas»⁶⁵ (Cohen, 2003: 352-353). Disto resultou uma monopo-

⁶² France, MAEE, «L'aide Publique au Développement». *Op.Cit.*

⁶³ Esse segundo período de coabitação foi menos conflituoso e a novidade reside na aceitação de uma congestão serena, no respeito das prerrogativas constitucionais do Chefe de Estado e do Chefe do Governo para evitar os choques (Cohen, 2003: 348).

⁶⁴ O primeiro período de coabitação ocorreu entre 1986 e 1988, tendo sido Jacques Chirac o chefe do Governo; o segundo 1993-1995.

⁶⁵ Devemos referir o facto de ter havido algumas divergências de política, nomeadamente durante a viagem oficial em Israel de Lionel Jospin em fevereiro de 2000 durante o qual qualificou o Hezbollah libanês de grupo terrorista, rompendo assim com a neutralidade da política árabe de Jacques Chirac (De Chalvron, 2000).

lização pelo executivo (Presidente/Primeiro Ministro) do tratamento das questões de política externa em detrimento do Parlamento e do debate público, executivo que se empenha em afirmar que a França «fala de uma só voz» (Cohen, 2003: 354).

No que diz respeito à dimensão europeia, podemos afirmar que Jacques Chirac teve uma atitude por vezes divergente face à posição gaullista. Pode-se considerar que o Presidente chegou à conclusão que era inevitável que a Europa caminhasse para algo mais federal enquanto prosseguisse a integração europeia (Zuqian, 2002: 118), nomeadamente através do apoio firme em favor da União económica e monetária no outono de 1995 e da consequente política do Governo Juppé em matéria de redução do défice público (Bozo, 1997: 106). Mais recentemente, podemos também referir o apoio do Chefe de Estado à campanha para a adoção do Tratado Constitucional em 2005 (Lequesne, 2007a: 5), apesar da sua rejeição com quase 55% de votos contra (AFP e Reuters, 2005).

Devemos ainda referir um aspeto intimamente ligado ao desejo de Jaques Chirac de voltar a conquistar um lugar de destaque na Europa ocidental (Bozo, 1997: 106), nomeadamente uma tentativa de rutura em relação à política militar com uma eventual reintegração da França na OTAN, frustrada contudo devido à oposição do governo socialista – 1997/2002 (Apathie & Ottenheimer, 1997).

Quanto à reaproximação da França à OTAN, deu-se num contexto de degradação da situação no Kosovo já a partir de 1998 e com a tentativa falhada de paz com a conferência de Rambouillet (fevereiro 1999), que conduziu ao lançamento da campanha de bombardeamento da OTAN no Kosovo a 19 de março 1999, à qual Jacques Chirac associou a força aérea francesa, apesar da presença dominante dos EUA (Lequesne, 2007a: 6). Contudo, essa decisão não foi despropositada pois, tendo sido um dos protagonistas da Cimeira bilateral de Saint-Malo com o Reino Unido em 1998, encontro fundamental para o projeto de uma defesa europeia com vocação autónoma,

Jacques Chirac via nessa intervenção a possibilidade de contribuir para a autonomização do pilar europeu no seio da Aliança atlântica (Ibidem). Esta constitui uma das exceções em termos de iniciativas de política externa, pois como sublinhou Frédéric Charillon, os sucessivos períodos de coabitação tiveram um certo efeito de paralisia pois, por um lado, era necessário evitar que a política externa se tornasse um assunto importante da política interna e, por outro, devia evitar-se projetar as dimensões internas para a cena internacional (Charillon, 2002: 925).

Outro aspeto intimamente ligado à política europeia da França é o da relação franco-alemã que foi positivamente incentivada pelo apoio de Jacques Chirac aos alargamentos da UE para Leste⁶⁶, já que, como afirmou este último em 1998: «a França deseja que possa ocorrer, logo que possível, a adesão de todos os países candidatos que preencherão as condições fixadas pelos tratados. O alargamento é um dever moral e constitui também uma oportunidade para a Europa» (Chirac, 1998).

No entanto, desde o início do mandato, as relações do eixo franco-alemão mostraram-se complicadas, pois as divergências e os mal-entendidos multiplicaram-se, nomeadamente no que diz respeito às reformas institucionais da União, não conseguindo restabelecer a harmonia da dupla Mitterrand-Kohl (Lequesne, 2007a: 7-8). A situação não melhorou com o chumbo do Tratado Constitucional no referendo de 29 de maio de 2005, condicionando igualmente o papel da França no seio da UE até ao final do mandato de Chirac que não dispôs nem do tempo, nem dos recursos políticos necessários para poder sair da crise com propostas originais (Lequesne, 2007b: 1).

No que diz respeito às relações com a Rússia, Jacques Chirac mostrou desde o início do mandato o desejo de não isolar esse Estado

⁶⁶ Sem descurar a dimensão mediterrânica, já que foi em parte sob a impulsão da presidência francesa de 1995 que foi lançado o Processo de Barcelona.

na cena internacional, o que se tornou patente, nomeadamente na reforma da OTAN para a qual preconizava uma parceria com a Rússia (Chirac, 1996a) e cuja importância não podia ser negada no fim da década de 1990 dada a situação na antiga Jugoslávia. Contudo, os dois Estados procuraram dar um novo impulso às relações bilaterais em 2000, aproveitando a cimeira UE-Rússia que se realizou sob os auspícios da presidência francesa, através do relançar dos encontros bilaterais a todos os níveis⁶⁷. Assim, no campo diplomático, gerou-se uma relação privilegiada entre Putin e Chirac que solidificou certas posições e terá contribuído para resolver algumas tensões e encetar dinâmicas que ultrapassam o quadro estritamente bilateral (Gomart, 2007: 128) como foi mencionado em relação aos ‘campos’ criados na Guerra do Iraque (Gomart, 2007: 130). Tendo em conta que Paris não tem real capacidade de influência sobre a situação na Rússia, a França teria vantagens em «desbilateralizar» a relação para estabelecer uma articulação mais sistemática com o diálogo UE/Rússia (Gomart, 2007: 134), intenção que foi expressa em 2005 pelo Presidente no que diz respeito à implementação dos quatro espaços comuns com a UE (Chirac, 2005).

Vamos agora atentar na política externa desenvolvida na África e na região do Mediterrâneo com os Estados árabes. Nenhum outro Presidente⁶⁸ alimentou tantos laços pessoais com alguns dirigentes africanos e mereceu tanto o qualificativo de o «Africano» (Claude,

⁶⁷ O primeiro de uma série de encontros realizou-se ao nível dos primeiros-ministros a 19 de dezembro de 2000. Vários eixos foram estabelecidos par essa cooperação renovada: altas tecnologias, apoio às reformas encetadas na Rússia, a multiplicação de intercâmbios entre jovens, as relações culturais, assim como, a cooperação comercial que tomou logo forma com a conclusão de um contrato de equipamento de três satélites da Alcatel (s/a, 2000).

⁶⁸ Não podemos esquecer de mencionar a criação das cimeiras África-França que começaram a reunir-se em 1973. Desde a criação, a cimeira passou de 10 Estados a 54 países na conferência de dezembro 2005 em Bamako. Ministère des Affaires Étrangères, «Sommets Afrique-France». [www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afrique_1063/sommets-afrique-france_326/index.html] (consultado a 12 de março de 2015).

2007: 906). Além disso, no seu discurso aos Embaixadores de 1998, o Presidente afirmou todo o seu empenho em manter a ajuda pública ao continente para apoiar os esforços de alguns Estados em fase de reformas democráticas, assumindo até um tom moralizador quanto à obrigação de integrar os países mais pobres na economia mundial (Chirac, 1998). Não esqueçamos que a política francesa de APD teve sempre como principal fonte de inspiração a manutenção e a progressão da francofonia e esta constitui a regra principal de repartição geográfica dos créditos (Kessler, 1999: 336).

Houve contudo algumas mudanças, nomeadamente no âmbito militar, pois mesmo com um interesse renovado do Presidente francês pela África⁶⁹, houve também um certo desinvestimento no *pré carré*⁷⁰, pois o número de militares franceses baseados no continente diminuíram e mais nenhuma intervenção armada ocorreu desde junho 1996 (Daloz, 2004: 222) o que é interpretado como a última etapa da política de retirada do continente, pois, no fundo a França não teria mais nada a defender em África (Marchesin, 1998: 199). Mas, pelo contrário, tem apoiado a criação de forças interafricanas de interposição (Daloz, 2004: 222).

Durante a Cimeira dos Chefes de Estado França-África organizada em Cannes entre 15 e 17 de fevereiro 2007, o balanço feito foi muito negativo e, para vários observadores, essa cimeira marcou uma viragem na história das relações entre a França e, em particular, a África subsaariana francófona: há menos nacionais franceses a viverem em África, várias empresas perderam a sua influência e a APD, contrariamente ao pretendido por Chirac, diminuiu passando

⁶⁹ Devemos aqui sublinhar que a política africana passou por duas transformações importantes que tinham fragilizado a relação entre a França e os países africanos do *pré carré*, a saber, a depreciação do Franco CFA por causa da apreciação do franco e da depreciação do dólar em janeiro de 1994 e um segundo acontecimento, a crise do Ruanda (Marchesin, 1998: 92-93).

⁷⁰ Os países que compõem o *pré carré* são os do Magrebe por um lado e o Gabão, o Senegal e a Costa do Marfim (Claude, 2007: 908).

de 0,63% do PNB em 1995 para atingir no fim do segundo mandato 0,46% (Soppelsa, 2007: 216)⁷¹. Para alguns especialistas, a África permanece uma componente da soberania francesa (Dozon citado em Claude, 2007: 917). Por outras palavras, a ação de Jacques Chirac não corrigiu as grandes orientações da política marcada pelo intervencionismo, o apoio aos regimes ‘amigos’, mas também houve mudanças externas nos últimos anos com a emergência dos EUA ou ainda da China como novas potências na África e a confiança ficou enfraquecida entre a França e alguns estados africanos francófonos o que levou a França a aproximar-se de Estados africanos anglófonos e lusófonos (Claude, 2007: 917-918).

Quanto à política árabe da França, ganhou novamente toda a sua importância em termos bilaterais, pois já em julho de 1996, o Presidente tinha efetuado duas viagens pelo Próximo e Médio Oriente. O discurso pronunciado no Cairo no dia 8 de abril de 1996 marcou o lançamento da sua política (Chirac, 1996b). Como o seu antecessor, reconheceu o direito do povo palestino em dispor de um Estado, opondo-se à política pró-israelita dos americanos. Foi igualmente em 1996 que ocorreu a crise israelo-libanesa e a França soube tirar proveito do alinhamento incondicional e tradicional dos americanos junto de Israel para facilitar a conclusão de um cessar-fogo no Líbano, pois este manteve-se uma porta de entrada privilegiada para o Médio Oriente (Gallet, 1996: 113). Ao continuar a apoiar os Palestinos depois do início da segunda Intifada em 2000, a França aumentou a sua popularidade junto dos países árabes, mas foi a sua posição relativa à guerra do Iraque que lhe valeu a sua grande popularidade, não somente junto dos Estados árabes e muçulmanos em geral, mas também no resto do mundo, precisamente pelo facto

⁷¹ Em 2006, dois terços da ajuda bilateral da França foi dirigida à África, beneficiando essencialmente a África subsaariana (MAEE, 2007: 17).

de ter encarnado uma resistência a uma política americana agressiva considerada injusta e perigosa (Boniface, 2007b).

Assim, a ação diplomática do Presidente Chirac inscreveu-se contra a tese do choque das civilizações, procurando manter uma certa coerência entre as suas ações e o seu discurso, decidido a não deixar os EUA agirem sós (Ibidem). A política externa de Jacques Chirac foi marcada afinal por mais elementos de continuidade do que de rutura com o Gaullismo (Lequesne, 2007a: 11). Não obstante, foi-lhe várias vezes apontado o facto de ter exercido uma política externa demasiado pessoal e comportando poucas iniciativas (Suleiman, 2007).

Nicolas Sarkozy: rutura no estilo mas incerta no seu conteúdo

A 6 de maio de 2007, sucedeu ao fundador da UMP, Nicolas Sarkozy, que tinha assumido a presidência desse partido em 28 de novembro de 2004. Quais foram os principais eixos da sua política externa e que balanço pode ser feito da sua ação? Durante o seu mandato, Nicolas Sarkozy demonstrou a grande energia e implicação do Presidente na política interna, contrariamente ao último mandato do seu predecessor, mas também um forte desejo de concentrar de forma extrema a política externa (Meunier, 2012).

Na altura em que assumiu as suas funções, eram grandes e contraditórias as expectativas em termos de política externa, nomeadamente quanto a uma eventual rutura com a diplomacia tradicional da V República que consistiria em adotar uma visão da construção europeia doravante próxima da britânica, uma viragem estratégica pró-americana, o fim de uma política ativa dentro e com o mundo árabe a favor de uma reafirmação prioritária de uma aliança com Israel (Boniface, 2007a). Mas terá realmente seguido essas diretivas e terá havido uma rutura?

Alguns meses depois do início do seu mandato, Nicolas Sarkozy lançou três iniciativas para uma reforma profunda que mereceram um certo destaque, a primeira sendo o lançamento em agosto de 2007 de uma reflexão sobre um Livro Branco sobre a segurança e a defesa nacional⁷². Como afirmou o Presidente, «Os livros brancos traduzem a ambição do Estado sobre o essencial, ou seja, a sobrevivência da Nação. E nesse contexto faço minhas as palavras do General De Gaulle: ‘A Defesa! É a primeira razão de ser do Estado. Não pode falhar esse objetivo sem destruir-se a si próprio’» (Sarkozy, 2007b). A política seguida por Nicolas Sarkozy em matéria de defesa não entrou realmente em rutura ‘de fundo’ em relação ao seu predecessor na primeira metade do seu mandato, mas a linha que continuou a seguir levou, veremos, a um afastamento em relação a Jacques Chirac.

Com efeito, reafirmou a justeza da posição da França quanto à sua oposição à guerra do Iraque (e manteve o compromisso em relação ao Afeganistão) (Boniface, 2007a), prosseguiu e finalizou a linha reformadora encetada por Jacques Chirac no sentido de reintegrar a França na OTAN, decisão oficializada em março de 2009, assumindo nesse sentido uma rutura com a política gaullista. Para Nicolas Sarkozy, a política de defesa da UE e a OTAN eram complementares e a reintegração da França na OTAN visou também o reposicionamento do país num mundo multipolar junto dos seus aliados «na sua família ocidental» (Sarkozy, 2008). Na verdade, nunca escondeu as suas afinidades com os Estados Unidos, tendo-lhe sido mesmo atribuído o nome de «O Americano» (s/a, 2007). Contudo, «amizade não é submissão»⁷³ e o Chefe de Estado afirmou sentir-se «perfeitamente livre para exprimir os acordos e os desacordos, sem complacência nem tabus» (Sarkozy, 2007a).

⁷² A terceira reflexão desde a criação da V República, ou seja, a primeira foi lançada em 1972 e depois em 1994.

⁷³ Comentários de Nicolas Sarkozy, citados em Reuters (2007).

A segunda iniciativa é inédita, pois tratou-se de lançar uma reflexão para um Livro Branco sobre a política externa em outubro de 2007, ou seja, «identificar de forma operacional as missões prioritárias incumbentes ao aparelho diplomático num contexto mundial em plena evolução, reestruturar o Ministério para que possa concentrar-se nas suas missões...» (MAEE, 2008). Devemos ainda referir a terceira iniciativa promovida pelo Presidente, a reforma constitucional, consagrada na lei constitucional de 23 de julho de 2008, tendo entre outros, o objetivo de reequilibrar os poderes das instituições da República, nomeadamente a favor do parlamento (Balladur, 2008: 30) No campo da política externa, o Parlamento viu os seus poderes reforçados no que diz respeito às operações militares externas e quanto ao dever de informação do executivo relativo às negociações diplomáticas (Balladur, 2008: 62-63) apesar de, no final, os poderes do Presidente não terem sido em nada reduzidos ou questionados.

Se, no fundo, a questão que vimos mais acima sobre a OTAN e a defesa europeia está incluída na primeira prioridade que consiste em garantir a segurança da França e dos Franceses, a defesa e promoção dos interesses, a segunda prioridade consiste em construir uma Europa forte e eficaz com os seus parceiros. Como tinha anunciado aos Embaixadores, «a construção da Europa permanecerá a prioridade absoluta» da política externa francesa» (Sarkozy, 2007a). Com efeito: «[n]ão existe uma França forte sem Europa, como não existe uma Europa forte sem França. Faço parte daqueles que pensam que a emergência de uma Europa forte, ator importante na cena internacional, pode contribuir de uma forma decisiva para a reconstrução dessa ordem mundial mais eficaz, mais justa, mais harmoniosa, que reclamam os nossos povos» (*Ibidem*).

Neste contexto, o Presidente Sarkozy afirmou querer também estabelecer uma rutura, rutura essa diretamente ligada com um novo relacionamento entre os Estados e as instituições europeias, como

é o caso com a Comissão e com o Parlamento Europeu (Sarkozy, 2008). Apesar da imagem enfraquecida da França devido ao chumbo do Tratado Constitucional, Nicolas Sarkozy procurou aproveitar a proximidade entre a França e a Alemanha para apresentar um plano de resgate do Tratado sob a forma de um ‘mini-tratado’ que retomava as inovações institucionais do texto de origem (Tardieu, 2007). Com efeito, Nicolas Sarkozy viu assim uma nova oportunidade de implicar a França no debate europeu e de relançar o debate sobre a construção europeia e as questões institucionais na cena política francesa (*Ibidem*).

Outro facto que merece ser sublinhado foi a presidência da França no segundo semestre de 2008 durante a qual o Presidente Sarkozy procurou promover um programa ambicioso⁷⁴ e se destacou, nomeadamente na gestão da crise gerada pela guerra da Geórgia permitindo à UE responder «de uma só voz» e na intervenção relativa à crise financeira através da reunião do Eurogrupo ao nível dos Chefes de Estado e de Governo para elaborar um plano de apoio aos bancos europeus. Além da Presidência, a França tem apresentado múltiplas iniciativas no seio da Europa, em todos os domínios, o que reflete bem o espírito da citação feita mais acima e o dinamismo que caracteriza a condução da política externa de Nicolas Sarkozy.

Onde se encontra então a rutura de fundo? A prática diplomática do antigo presidente acabou por mostrar que o «motor francês» limitou voluntariamente a sua ação no seio da UE (Faure, 2012), preferindo a Aliança atlântica à União e as cooperações *ad hoc* ao reforço da política de segurança e defesa comum (Faure, 2012; Fraser, 2012). Contudo, esta preferência anglo-saxónica mais marcada, acrescida dos efeitos nefastos duradouros da crise financeira sobre a economia

⁷⁴ Para informação sobre as prioridades da presidência francesa, ver [<http://www.elysee.fr/president/les-dossiers/europe/la-presidence-francaise-de-l-union-europeenne-pfue/la-presidence-francaise-de-l-union-europeenne.5295.html>] (consultado a 12 de março de 2015).

francesa, em contraste com a prosperidade crescente da Alemanha, fragilizou a aproximação que Nicolas Sarkozy encetou no início do seu mandato com a Chanceler alemã Angela Merkel (Gomart, 2012: 57). Desfecho algo semelhante com o seu predecessor e com o seu sucessor que tem dificuldades em encontrar um compromisso quanto à estratégia que deve ser seguida para gerir a crise económica atravessada pela Europa.

Referindo a crise da Geórgia de agosto 2008, não podemos deixar de mencionar a política desenvolvida por Nicolas Sarkozy para a Rússia. Se o Presidente mostrou desde logo o seu interesse por uma aproximação com os Estados Unidos, o mesmo não aconteceu com a Rússia pelo menos no seu primeiro ano de mandato. Com efeito, durante o seu discurso aos embaixadores de 2007, o Chefe de Estado fez declarações muito firmes em relação ao regime de Vladimir Putin e à sua ação na cena internacional (Sarkozy, 2007a). Por outras palavras, parece que o Eliseu decidiu destacar-se da política externa dos anos Chirac pondo fim ao que era considerado como uma forma de complacência (Vaulerin, 2007). Contudo, durante a sua primeira visita à Rússia, em outubro de 2007, a firmeza da linguagem anunciada não se verificou realmente e o Presidente francês declarou: «A Rússia é um país forte que tem responsabilidades internacionais e quer assumi-las. (...) Tenho o sentimento que as nossas posições mostram uma certa convergência» (Sarkozy & Putin, 2007).

Os jornais russos notaram contudo o pragmatismo do Presidente francês, «preocupado em mostrar que a ‘amizade franco-russa’ não chegou ao fim com a partida de Jacques Chirac» (LCI, 2007). Ademais, a partir de 2009, verificou-se uma melhoria nas relações entre os dois Estados e o bom entendimento existente entre os presidentes Medvedev e Sarkozy tem conotações essencialmente económicas e comerciais já que desde 2009, vários contratos importantes foram assinados, contribuindo para a aproximação franco-russa (Rocco,

2010). Os dois chefes de Estado mantiveram relações privilegiadas até ao final do mandato de Nicolas Sarkozy.

Nicolas Sarkozy também anunciou uma rutura relativa à política do Próximo Oriente (Sarkozy 2007a). Por inclinação pessoal, também podemos dizer que ele está mais próximo de Israel (Cogan, 2010: 90). Enquanto já se deslocou várias vezes ao território hebraico, a primeira visita aos territórios palestinianos ocorreu apenas em 23 e 24 de junho de 2008. No entanto, se esse interesse por Israel poderia ter sido interpretado como uma rutura com a política gaullista, como nos primeiros anos de Mitterrand, na verdade, todos os países ribeirinhos do Mediterrâneo foram alvo de atenção particular, e disso testemunha a ideia de uma «União mediterrânica» anunciada em fevereiro de 2007 (Sarkozy, 2007c) e que evoluiu, principalmente fruto de negociações bilaterais com a Alemanha, até ao lançamento formal da «União para o Mediterrâneo» em julho de 2008⁷⁵. Uma das principais razões subjacentes ao seu lançamento repousa no enquadramento das relações entre a UE e a Turquia. Com efeito, enquanto Jacques Chirac mostrou-se sempre a favor da adesão da Turquia, Nicolas Sarkozy, ao contrário, manifestou a sua firme oposição à integração desse país no espaço europeu, mas com a abertura das negociações em outubro 2005, as relações euro-turcas acabaram por inscrever-se numa clara *path dependency* da qual só poderá sair com uma alternativa credível. Durante a cimeira de lançamento, o Presidente francês aproveitou para ‘relaxar’ as relações com a Turquia e afirmar ao Primeiro-ministro turco que não blocaria a progressão das negociações de adesão, contudo, a partir de dezembro de 2011, abriu-se uma crise diplomática entre os dois países motivada pela adoção de uma lei que criminaliza a negação do genocídio arménio em França.

⁷⁵ s/a (2008) «Le Sommet de Paris inaugure ‘l’Union pour la Méditerranée’», *EuroActiv.com*, 14 julho. [<http://www.euractiv.com/fr/est-mediterranee/sommet-paris-inaugure-union-mditerrane/article-174220>] (consultado a 12 de março de 2015).

A Turquia decidiu suspender as visitas oficiais e acordos militares com a França, mas a anulação da lei pelo Conselho constitucional⁷⁶ ‘suspendeu’ a crise diplomática franco-turca que permaneceu latente até ao fim do mandato. Ademais, esta situação não contribuiu para o sucesso da União para o Mediterrâneo (UPM). De facto, pode afirmar-se que essa iniciativa, uma das mais promissoras do quinquenato, foi na realidade um dos grandes falhanços do Presidente, provocado por lançamento concomitante com a crise económica e financeira, pelas desconfianças iniciais e, não podemos esquecer, pela ‘primavera Árabe’ que tornou a UPM algo obsoleta (Couturier, 2012; Nabli, 2012), perante as dificuldades políticas, económicas e sociais acrescidas na região. De facto, no seu último discurso aos embaixadores, em agosto de 2011, Nicolas Sarkozy tinha colocado a região do Mediterrâneo no topo da agenda de política externa ao mencionar especificamente a ‘primavera árabe’ e os confrontos na Líbia (Sarkozy, 2011). Apesar do seu interesse no Magrebe e no Próximo-Oriente ter sido demonstrado desde o início do seu mandato com várias viagens logo em julho de 2007 para promover a sua iniciativa de «União mediterrânica». Além do mais, para alguns observadores, as viagens que Nicolas Sarkozy efetuou no Próximo Oriente e no Golfo tiveram como propósito reforçar o papel regional da França para além da sua esfera de influência constituída pelo Magrebe, aproveitando a imagem algo degradada dos Estados Unidos (Klein, 2008: 10).

Contudo, para além de uma União para o Mediterrâneo já paralisada desde a sua criação (Senneville, 2011), o sucesso da sua política mediterrânica sofreu um novo golpe já que a sua posição nos primeiros meses relativa à ‘primavera Árabe’ foi bastante criticada a

⁷⁶ Conseil Constitutionnel, Commentaire Décision n°2012-647 DC du 28 février 2012. [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012647DCccc_647dc.pdf] (consultado a 12 de março de 2015).

nível nacional e um grupo de diplomatas – o Grupo Marly – decidiu criticar abertamente a política externa do presidente⁷⁷. Talvez essas críticas tenham levado o Presidente a assumir um certo protagonismo no caso da Líbia e, juntamente com o David Cameron, pedir aos parceiros europeus o reconhecimento da legitimidade dos rebeldes (Presseurop, 2011).

Foram também numerosas as viagens efetuadas na África negra pelo Presidente Sarkozy que durante a sua campanha tinha prometido renovar, procurando ‘limpar’ a relação dos mal-entendidos do passado (Thiam, 2008: 873). Foi aliás em novembro de 2006, em Cotonou, que o futuro Presidente apresentou o seu conceito de «imigração escolhida», tanto para o país de destino como para o país de origem (Thiam, 2008: 874). O Presidente pretendia apresentar uma nova «visão da parceria» anunciando um eventual aumento da APD ao qual estaria associado uma condicionalidade democrática, já preconizada pelo Presidente Mitterrand em 1990 (D’après agence, 2007). Contudo, durante a sua primeira deslocação ao continente africano, ao Senegal, em julho de 2007, o Presidente proferiu um discurso que suscitou grande polémica à volta da afirmação que o «Homem africano ainda não tinha entrado na História» (AFP, 2009), discurso que não convidava francamente ao diálogo (Mbembe, 2007). No entanto, na cimeira UE-África que se realizou em dezembro de 2007, Nicolas Sarkozy procurou lançar as bases do «início da normalização» de relações com a Costa do Marfim e o Ruanda, dois Estados com os quais as relações se tinham deteriorado durante

⁷⁷ Alguns estavam em funções, outros já na reforma. Os diplomatas argumentaram que a política relativa ao Egito e à Tunísia era elaborada sem tomar conta das análises das embaixadas e que a escolha dos chefes de Estado desses países como pilares para o Mediterrâneo era também da responsabilidade do Presidente. Groupe Marly. «La voix de la France a disparu dans le monde». *Le Monde.fr*. 22 fevereiro 2011. [http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/02/22/on-ne-s-improvise-pas-diplomate_1483517_3232.html] (consultado a 12 de março de 2015); Consultar igualmente Martins, 2013: 223-240.

a presidência de Chirac (Bernard & Nougayrède, 2007). A grande atividade internacional do Presidente levou-o a fazer várias viagens pelo continente das quais devemos destacar a *tourné*e realizada em março de 2009, em que o Presidente visitou a República democrática do Congo, o Congo-Brazzaville e o Níger (Boisbouvier, 2009: 36). Na verdade, apesar do Presidente desejar «limpar as relações da *Françafrique*» de todo o paternalismo e da personalização das relações entre chefes de Estado e das «redes opacas» (Thiam, 2008: 875), a África não consegue fazer abstração do facto que a França tentar explorar os recursos do *pré carré* (Thiam, 2008: 876).

Além disso, a Cimeira África-França que decorreu em Nice nos dias 31 de maio e 1 de junho 2010 pretendeu precisamente privilegiar a parceria com todos os Estados africanos (pelo menos os presentes) e pôr o acento no aspeto económico – relevo para o papel dos empresários – mostrando que as suas afirmações proferidas quando ainda era candidato, «a França, economicamente, não precisa da África» (Sarkozy citado em Bernard, 2010) já não eram de atualidade (Bernard, 2010)⁷⁸. Mas, concretamente as mudanças existem? Um especialista da política africana da França, Jean-François Bayard, mostrou-se muito crítico quanto à política africana de Nicolas Sarkozy que considera ter surtido os efeitos inversos aos pretendidos: uma política reduzida à dimensão securitária e ao clientelismo (Halifa-Legrand, 2013). Alguns observadores sublinham também o facto que o ex-Presidente resolveu alinhar-se com os Estados-Unidos, o que levou a retirada francesa de Djibouti até ao Senegal, deixando a área de influência do Sahel aos americanos e, recusando intervir no Mali, deixou os islamitas instalarem-se na região ameaçando os interesses franceses relativos ao urânio no Níger (Lugan, 2014).

⁷⁸ Além disso, em termos políticos, a França comprometeu-se em apoiar os Estados africanos nas suas reivindicações para uma melhor representação nas instâncias internacionais (Ibidem).

Assim, durante o seu mandato, pudemos constatar algumas mudanças nas linhas da política de Nicolas Sarkozy pois, finalmente, reintegrou a França na OTAN concretizando o que era apenas uma intenção de Jacques Chirac, aproximou-se consideravelmente das posições americanas e demonstrou uma grande proatividade no seio da UE com o intuito de reconquistar um lugar de destaque. Por outro lado, a sua vontade de mudança no que concerne a *Françafrique* não surtiu os efeitos esperados e, apesar do seu protagonismo na intervenção na Líbia, o balanço da sua política em África e no Mediterrâneo não apresenta nem progressos relevantes nem rutura de fundo.

Perante um balanço mitigado, Nicolas Sarkozy procurou fazer valer os seus feitos de política externa durante a campanha eleitoral de 2012 de forma a mostrar que gerou bem a crise internacional e que seria o único apto a defender os interesses da França no mundo (Adraoui et Deyon, 2012). Porém, esta estratégia de «presidente-responsável» (Adraoui et Deyon, 2012) não convenceu o eleitorado que procurou a alternativa socialista.

François Hollande, chefe de guerra⁷⁹

A eleição do presidente François Hollande a 6 de maio 2012 marcou o regresso da esquerda depois de 17 anos de ausência. Como seria de esperar, procurou apresentar-se em oposição ao seu concorrente direto, Nicolas Sarkozy, apesar de dispor de um programa ‘discreto’ na área da política externa (Santo-Gammaire, 2014). Contudo, apesar das diversas declarações e promessas feitas durante a sua campanha eleitoral, o desejo de manter a ‘posição’ sobrepôs-se

⁷⁹ Vários jornais recorreram à expressão «chefe de guerra» desde que François Hollande decidiu intervir no Mali em janeiro de 2013. Por exemplo, «Mali: Hollande chef de guerre», *Courrier International*, 1159, 17 janeiro 2013.

à vontade de mudança (Gomart, 2014) na grande maioria dos dossiês internacionais (Hollande, 2012), com a exceção notável da política africana, mas há claramente uma rutura de estilo com o Nicolas Sarkozy. Em primeiro lugar, contrariamente ao que aconteceu durante uma grande parte do mandato do seu predecessor, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Laurent Fabius, tem o ‘controlo’ da política externa e um peso importante no seio do governo (Lequesne, 2014: 2). Em segundo lugar, em termos de representação, pode afirmar-se que o estilo do Presidente é «prudente» e «não extravagante» (*Ibidem*) e os seus discursos de política interna, mais cautelosos, têm um impacto apaziguante no estrangeiro (Boniface, 2013). No entanto, por um lado, não podemos ignorar a instabilidade política interna latente, nomeadamente devido à saída dos ministros do partido dos verdes depois das eleições legislativas de março de 2014 (Dusseaulx, 2014; Vaudano, 2014); por outro lado, as críticas que têm sido feitas quanto à sua falta de iniciativas no plano interno (Rubin, 2013; Le Douaran, 2014).

Contrariamente ao seu antecessor, no seu primeiro discurso dirigido aos embaixadores, o presidente Hollande anunciou o seu programa de ação internacional de forma temática, colocando o terrorismo no primeiro lugar, seguido da instabilidade económica e financeira persistente, o ambiente e o clima, a proliferação nuclear e, necessária ao sucesso da ‘primavera árabe’, a estabilização política e democrática (Hollande, 2012). Contudo, os seus dois últimos discursos voltaram a assumir uma apresentação mais clássica e, apesar de manter uma estratégia global, as grandes áreas prioritárias em termos internacionais mantiveram-se (Hollande, 2013 e 2014). De acordo com o discurso de François Hollande aos Embaixadores, em 2014, o Presidente apresentou, em primeiro lugar, o Médio Oriente, em particular a necessidade de intervenção na Síria, a instabilidade no Iraque ou ainda a expansão dos movimentos terroristas como Daesh e o conflito israelo-palestiniano (Hollande, 2012: 3-7). O Presidente

estabeleceu como segunda prioridade a situação no Leste da Europa, qualificando a situação na Ucrânia como «uma das crises mais graves desde o fim da guerra fria» (Ibidem: 7-8). Veremos também que a sua atenção relativa à África e aos flagelos (terrorismo, ébola...) que a assolam permanecem uma das suas grandes prioridades tendo, como já sublinhamos, conseguido romper com as práticas anteriores (Ibidem: 9-16).

A continuidade manifestou-se, entre outras questões, na aproximação com os Estados Unidos. Com efeito, como observem alguns especialistas, se durante a sua campanha, a linha seguida pelo candidato Hollande não apontava para uma convergência com os interesses estratégicos americanos, em particular quanto à presença das forças francesas no Afeganistão, mas a pressão da realidade levou o Presidente a adotar uma posição de coesão com os Estados Unidos, apesar dos cortes na área da defesa (Stavridis e Michel, 2014: 2). E acima de tudo, manteve a decisão do seu predecessor quanto à reintegração da França no comando estruturado da OTAN e conserva a mesma abordagem à organização na qual os oficiais franceses ocupam postos importantes entre os quais o de chefe do comando aliado para transformação de Norfolk na Virgínia, um dos dois comandos estratégicos da organização (ibidem). Contudo, se a relação com Washington tornou-se estruturante na política externa francesa, não podemos esquecer que Barack Obama decidiu não intervir na Síria em agosto de 2013, mostrando assim os limites da consideração americana por Paris (Gomart, 2014: 59).

Um último ponto de convergência, embora com algumas *nuanças*, entre François Hollande e Nicolas Sarkozy está associado à qualificação de «chefe de guerra» (Arefi, 2103; Hubert-Rodier, 2014) atribuído a François Hollande. Enquanto candidato à presidência, François Hollande não tinha apresentado um programa de política externa ambicioso, mas a realidade internacional deu a possibilidade ao novo presidente socialista de assumir uma posição mais ‘afirmada’

na cena internacional à semelhança do seu predecessor, perpetuando a tradição do «intervencionismo militar» (Lequesne, 2014: 5). Contudo, se Nicolas Sarkozy e alguns diplomatas ‘de direita’ partilhavam uma abordagem neoconservadora⁸⁰, a ação do presidente Hollande situa-se numa lógica de intervencionismo liberal que preconiza a coerção militar quando os valores democráticos estão ameaçados (Ibidem). Se no início da crise ucraniana em novembro de 2013 François Hollande manteve uma atitude discreta e a diplomacia francesa alinhada com os seus parceiros europeus, contrastando fortemente com a iniciativa tomada por Nicolas Sarkozy relativa à Geórgia em agosto de 2008 – embora este tivesse agido enquanto presidente do conselho de Ministros da UE – o protagonismo que assumiu com a Angela Merkel no início do ano conseguiu dar um certo impulso ao motor franco-alemã na política externa europeia, para além de confirmar o seu estatuto de «Chefe de guerra». No dia 12 de fevereiro de 2015, dois líderes europeus, Putin e Porochenko assinaram os termos de uma trégua no conflito que opõe os separatistas pró-russos aos militares ucranianos (Weaver, Luhn and agencies, 2015; EurActiv e Reuters, 2015). Neste contexto, se as afinidades políticas levaram Nicolas Sarkozy a cultivar a proximidade com a Alemanha, a relação entre Angela Merkel e François Hollande está impressa de uma irregularidade ritmada pela atualidade internacional (Von Neukirch, 2013; L'EXPRESS com AFP, 2014), sendo o exemplo mais paradigmático das divergências franco-alemãs, a questão da resolução da crise económica e financeira que fustiga a Europa.

O continente africano e a zona do Médio Oriente revelaram-se profícuos para levar a cabo uma ação como «chefe de guerra» considerada como consensual no meio político nacional, permitindo-lhe atenuar o balanço mitigado que lhe é apontado ao nível doméstico

⁸⁰ Que consiste em defender como objetivo diplomático uma extensão universal da democracia liberal o que necessita uma aliança forte com os EUA.

(Rubin, 2013). Além disso, as expectativas associadas a esse estatuto cresceram consideravelmente após os atos terroristas de 7 de janeiro e relacionados com Al-Qaeda no Iémen. O presidente Hollande já tinha tomado a iniciativa de enviar forças francesas no Mali em janeiro de 2013 para ajudar o exército maliano (e acessoriamente o exército chadiano) a repelir os *jihadistas* de Al-Qaeda no Magrebe (AQMI) – operação Serval até julho de 2014, substituída pelo dispositivo regional Barkhane – e do MUJAO (Movimento para a unicidade e o *jihad* na África do Oeste) (Arefi, 2013). Os objetivos políticos e militares foram atingidos, pois embora os *jihadistas* não tenham abandonado o país, as autoridades malianas exprimiram o seu reconhecimento pela ajuda francesa (Francetv info, 2013). Da mesma forma, a França interveio na República centrafricana (5 de dezembro 2013, ainda a decorrer) e mostrou estar determinada em intervir na Síria apesar de, em agosto de 2013, os seus aliados americanos terem recuado após a proposta russa de neutralizar o arsenal químico sírio (Gomart, 2014: 59; Barthe, Guibert, Riols et Ayad, 2014). Contudo, aparece como consensual⁸¹ o facto de essas ações militares não representarem sinais da tradicional *Françafrique* conotada negativamente (Halifat-Legrand, 2013; Lequesne, 2014: 6). Na verdade, apesar de ter garantido um apoio mais importante aos países africanos democráticos e de na prática ter adotado uma abordagem mais flexível e matizada com os Estados individualmente, François Hollande procurou reformatar as relações políticas entre a França e o continente africano, provocando uma rutura com as prioridades e as mensagens do seu predecessor (Melly et Darracq, 2013: 2). De acordo com Jean-François Bayart, o presidente terá conseguido

⁸¹ Embora outros sejam mais céticos, como Joseph Maïla, diretor entre 2010 e 2013 do Centro de análise, de precisão e de estratégia no Ministério dos Negócios Estrangeiros francês, que afirma não se poder abdicar dos interesses franceses esses países com facilidade e que a melhor estratégia teria sido associar-se a outros estados europeus de forma a mostrar que não se tratam de ações egoístas (Santo-Gammaire, 2014).

controlar e até renovar o dossiê africano: o tipo de intervenções militares é diferente, afastado da figura do «intermediário duvidoso» (Lequesne, 2014: 6) e o método mudou, pois o Presidente procurou concentrar-se no essencial, promovendo todavia uma política global, não reduzida à dimensão securitária, e o Ministério dos Negócios Estrangeiros recuperou o seu lugar na gestão dos assuntos correntes das relações franco-africanas (Halifa-Legrand, 2013).

Em último lugar, devemos ainda referir a política de François Hollande relativa à região do Magrebe. No final do ano de 2012, encetou a sua *tourné*e em Argel em dezembro 2012, onde aproveitou para reconhecer «o sofrimento que o colonialismo infligiu ao povo argelino», e deslocou-se igualmente à Rabat e à Tunes em abril e julho de 2013 respetivamente, respeitando o «princípio de equilíbrio», para transmitir uma mensagem de apaziguamento e harmonia aos seus parceiros magrebinos (de Saint Périer, 2013). Perante as grandes mudanças políticas causadas pela ‘primavera Árabe’ e fazendo mostra de pragmatismo, o presidente soube abordar a questão das revoltas árabes de forma matizada, mostrando entusiasmo na Tunísia, uma atitude mais comedida em Marrocos evocando as promessas mas também o caos que trouxeram e mencionando que «cada Estado deveria encontrara a sua via» na Argélia (Ibidem). Mas como já foi mencionado, esta diplomacia do equilíbrio é difícil de alimentar. Além disso, com um recrudescimento das atividades de várias organizações terroristas na região, François Hollande necessita garantir a cooperação das autoridades. Ora, Paris e Rabat tinham suspenso a sua cooperação judiciária há cerca de um ano⁸² e só foi retomada no mês de fevereiro deste ano, o presidente francês tendo recebido o rei Mohammed VI no dia 6 de fevereiro. Os atos

⁸² No ano passado, um juiz francês tinha convocado o diretor dos serviços secretos marroquinos, Abdelatif Hamouchi, para responder às acusações de atos de tortura. Os dois ministros da justiça encetaram negociações para resolverem a crise e efetuaram adendas ao acordo de auxílio mútuo no âmbito judiciário (Ayrault, 2015).

terroristas do passado dia 7 de janeiro que vitimaram vários caricaturistas do jornal Charlie Hebdo e vários franceses de religião judaica confirmaram a urgência em retomar a cooperação entre os dois Estados. Marrocos propôs igualmente os seus serviços para facilitar o diálogo interreligioso, a luta contra o terrorismo e a desradicalização (Ayrault, 2015). Contudo, a cooperação já não é o que era pois Rabat tem dificuldades em aceitar o apoio da França à Argélia nas mediações entre o Mali e a Líbia já que o Marrocos tinha proposto os seus serviços como mediador (Ayrault, 2015b).

Conclusão

Como afirma o especialista Pascal Boniface, a história, as tradições e, em particular os interesses, são fatores poderosos que não podem simplesmente ser postos de lado na condução da política externa (Boniface, 2007a). No desenvolvimento deste capítulo foi assim possível constatar que os princípios de base lançados pelo General De Gaulle – a busca de um estatuto de grande potência, a garantia dos seus interesses nacionais, a preservação de valores fundamentais como a sua independência nacional e a defesa do seu território (Kessler, 1999: 143-144) – mantiveram-se ao longo das décadas seguintes mas tiveram de adaptar-se às grandes mudanças geradas pelo fim da bipolaridade.

Na verdade, apesar da recuperação conseguida durante o mandato de De Gaulle e dos recursos diversos, a aspiração gaullista a um estatuto de grande potência foi, de forma realista, reformulada por Valéry Giscard d'Estaing que forjou o termo «potência média», apercebendo-se que era necessário atenuar as pretensões algo excessivas da França, guiadas essencialmente pela ideia do universalismo da sua mensagem (Védrine, 2002: 8). Contudo, conforme indicou Hubert Védrine pouco depois de ter assumido funções e no segui-

mento da observação das mudanças operadas após o fim da Guerra Fria, a França é uma das «potências de influência mundial» (Védrine, 1998: 2, 8)⁸³. Vimos igualmente que, pelas disposições constitucionais da Quinta República e uma certa «dependência do caminho», a continuidade dos principais eixos da política externa francesa foi mais forte que as mudanças, mesmo se essas não podem ser ignoradas e decorrem em grande parte das mudanças no sistema internacional e nas regiões com as quais a França tem tradicionalmente exercido a sua influência. Além disso, devemos ainda referir uma evidência: a multiplicação da concorrência e das ameaças que afetam os interesses franceses e o facto de esta continuar a preconizar uma política externa universal⁸⁴. Por outras palavras, considerando que os recursos nacionais não são ilimitados, poderemos igualmente concluir que a participação no projeto de integração europeu tem evoluído de forma estratégica mas sempre prioritária, pois a França acredita que uma Europa forte poderá contribuir para um melhor equilíbrio mundial e uma ação mais ambiciosa da França.

Quadro 1.
Questões para análise
O pragmatismo que caracteriza a ação do Presidente Sarkozy e a evolução das relações internacionais obrigarão a França a rever as suas alianças internacionais?
Perante uma personalização por vezes excessiva da política externa francesa pelos Presidentes, em que medida um reequilíbrio institucional poderia contribuir a um maior controlo democrático sem prejudicar (e até melhorar) a eficácia dessa política?
Que futuro tem a dupla franco-alemã num contexto de integração europeia em que as divergências entre as partes tendem a tornar-se mais evidentes?
Analise quais podem ser as consequências da reintegração da França na OTAN para o desenvolvimento da política de defesa europeia e a afirmação da França nesse domínio.
À luz da emergência de novas potências, fortes concorrentes da França no continente africano e da 'renovação' de muitos dos líderes africanos, argumente quanto à capacidade atual de influência da França nesse continente.

⁸³ Depois da 'hiperpotência' que constitui os Estados Unidos, o Ministro dos Negócios Estrangeiros considerava como outras potências a Grã-Bretanha, a Alemanha, a Rússia, a China, o Japão e a Índia (Védrine, 2002: 8).

⁸⁴ «Eu sou dos que pensam que a França permanece portadora de uma mensagem e de valores que ressoam pelo mundo fora, os da declaração dos direitos do Homem e do cidadão, do humanismo, mas também, mais recentemente, do humanitário (...)» (Sarkozy, 2007a).

Quadro 2.
Fontes na internet
Presidência da República Francesa, http://www.elysee.fr/president/accueil.1.html
Ministério dos Negócios Estrangeiros da França, http://www.diplomatie.gouv.fr
Organisation Internationale de la Francophonie, http://www.francophonie.org/
Institut Français des Relations Internationales, http://www.ifri.org
Institut de Relations Internationales et Stratégiques, http://www.iris-france.org

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Bozo, F. (1997) <i>La Politique étrangère de la France depuis 1945</i> . Paris: La Découverte & Syros.
Chevallier, J-J. & Carcassonne, G. & Duhamel, O. (2009) <i>Histoire de la Vè République 1958-2009</i> . 5ªed. Paris: Dalloz.
Dalloz, J. (2004) <i>La France et le Monde depuis 1945</i> . Paris: Armand Colin.
De La Gorce, P.-M. & Moschetto, B. (1996) <i>La Vè République</i> . 7ªed. Paris: Presses Universitaires de France.
Frank, R. (2014) <i>La Hantise du déclin, la France de 1914 à 2014</i> . Paris: Belin.
Kessler, M-C. (1999) <i>La politique étrangère de la France. Acteurs et processus</i> . Paris: Presses de Sciences-Po.

Bibliografia

- Adraoui, I. & Deyon, S. (2012) «Nicolas Sarkozy: La politique étrangère comme marqueur de présidentialité», *Observatoire des élections 2012*. [<http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article6446>] (consultado a 12 de março de 2015).
- AFP (2009) «Au Sénégal, Segolène Royal demande ‘pardon’ pour le ‘discours de Dakar’», *Libération*, 7 abril.
- AFP e Reuters (2005) «La France rejette nettement le traité constitutionnel», *Le Monde*, 30 maio.
- Agências Público & Lusa (2012) «Primeiro-ministro turco diz que lei francesa sobre genocídio arménio é ‘abertamente racista’», *Público*, 24 janeiro. [<http://www.publico.pt/mundo/noticia/voto-frances-sobre-genocidio-armenio-abre-incidente-diplomatico-com-a-turquia1530442>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Apathie, J-M e Ottenheimer, G. (1997) «Entre Chirac et Jospin: la paix armée», *L'Express*, 10 julho.
- Arefie, A. (2013) «L'étranger sauvera-t-il Hollande?», *Le Point.fr*, 3 maio. [http://www.lepoint.fr/monde/l-etranger-sauvera-t-il-hollande03-05-2013-1663312_24.php] (consultado a 12 de março de 2015).

- Ayrault, P. (2015) «François Hollande et Mohammed VI tournent la page», *L'Opinion*, 4 fevereiro. [http://www.lopinion.fr/4-fevrier2015/francois-hollande-mohammed-vi-tournent-page21009] (consultado a 12 de março de 2015).
- Ayrault, P. (2015) «Pourquoi la France a besoin du Maroc dans l'antiterrorisme», *L'Opinion*, 9 fevereiro. [http://www.lopinion.fr/9-fevrier2015/pourquoi-france-a-besoin-maroc-dans-l-antiterrorisme21160] (consultado a 12 de março de 2015).
- Balladur, E. (2007) *Une Vè République plus démocratique: Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vè République*. France: Présidence de la République.
- Barthe, B., Guibert, N., Riols, Y-M., Ayad, C. (2014) «L'été où la France a Presque fait la guerre en Syrie (3/3)», *Le Monde*, 15 fevereiro. [http://www.lemonde.fr/international/article/2014/02/15/intervention-en-syrie-comment-les-americains-ont-lache-les-francais3-3_4367078_3210.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Bernard, P. (2010) «Le 25è sommet Afrique-France s'ouvre à Nice sous le signe du 'renouveau'», *Le Monde*, 31 maio.
- Bernard, P. e Nougayrède, N. (2007) «La Diplomatie africaine controversée de Nicolas Sarkozy», *Le Monde*, 10 dezembro.
- Boisbouvier, C. (2009) «France – Afrique. Sarkozy, l'homme pressé», *Jeune Afrique*, 2511, 22-28 fevereiro.
- Boniface, P. (1998) «Révolution stratégique mondiale, continuité et inflexions de la politique française de sécurité», in Cohen, S. (org), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Boniface, P. (2004) «La France et le monde arabe», in Boniface P. e Billion, D. (org), *Les défis du monde arabe*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Boniface, P. (2007a) «La Politique arabe de Sarkozy», *Réalités*, 16 maio.
- Boniface, P. (2007b) «Le bilan diplomatique de Jacques Chirac», *L'essentiel des relations internationales*, maio-junho. [http://www.iris-france.org/Tribunes-2007-05-16a.php3] (consultado a 12 de março de 2015).
- Boniface, P. (2013) *Quel est le bilan de la politique étrangère menée par François Hollande, un an après son élection?* Interview Le point de vue de Pascal Boniface, 6 maio. [http://www.iris-france.org/quel-est-le-bilan-de-la-politique-etrangere-menee-par-francois-hollande-un-an-apres-son-election/] (consultado a 12 de março de 2015).
- Bozo, F. (1996) *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique (1958-1969)*. Paris: Plon.
- Bozo, F. (1997) *La Politique étrangère de la France depuis 1945*. Paris: La Découverte e Syros.
- Chantebout B. (2004) *Brève histoire politique et institutionnelle de la Vè République*. Paris: A. Colin.
- Charillon, F. (2002) «Peut-il y avoir encore une politique étrangère française», *Politique étrangère*, 4, 915-930.
- Chérigui, H. (1996) «La politique arabe de la France: de la centralité à l'effacement du Maghreb», *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 35, 295-326.

- Chevallier, J.-J. ; Carcassonne, G. e Duhamel, O. (2009) *Histoire de la Vè République 1958-2009* (13.^a ed). Paris: Dalloz.
- Chirac J. (1995) Discours de M. Jacques Chirac, Président de République, à l'occasion de la réunion des Ambassadeurs. Palais de l'Élysée, Paris, 31 agosto. [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/1995/aout/discours_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_la_reunion_des_ambassadeurs-palais_de_l_elysee.315.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Chirac J. (1996a) Discours de Monsieur Jacques Chirac, Président de la république à l'occasion de la réception des ambassadeurs (Palais de l'Élysée). 29 agosto. [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/1996/aout/discours_de_monsieur_jacques_chirac_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_la_reception_des_ambassadeurs-palais_de_l_elysee.27729.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Chirac, J. (1996b) Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'Université du Caire, 8 abril. [http://www.elysee.fr/elysee/francais/interventions/discours_et_declarations/1996/avril/discours_de_m_jacques_chirac_president_de_la_republique_a_l_universite_du_caire.952.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Chirac J. (1998) Discours de M. Jacques Chirac Président de la République à l'occasion de la réception des Ambassadeurs Palais de l'Élysée, 26 agosto. [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/discours_et_declarations/1998/aout/discours_du_president_de_la_republique_a_l_occasion_de_la_reception_des_ambassadeurs-palais_de_l_elysee.1594.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Chirac J. (2005) Discours de M. Jacques Chirac, Président de la République, lors de l'ouverture de la XIIIème Conférence des Ambassadeurs. Palais de l'Élysée – Paris, 29 agosto. [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/discours_et_declarations/2005/aout/discours_du_president_de_la_republique_lors_de_l_ouverture_de_la_xiiieme_conference_des_ambassadeurs.31002.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Claude G. (2007) «Chirac 'l'africain'. Dix ans de politique africaine de la France, 1996-2006», *Politique étrangère*, 4, 905-918.
- Cogan, C. (2010) «Les grands axes de la présidence Sarkozy à l'international», *Revue internationale et stratégique*, 77, 87-92.
- Cohen, Samy (2003) «Cohabiter en Diplomatie: atout ou handicap?», *Annuaire français des relations internationales*, 344-358.
- Conseil Constitutionnel (2012) Commentaire Décision, 2012-647 DC, 28 fevereiro. [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2012647DCccc_647dc.pdf] (consultado a 12 de março de 2015).
- Couturier, B. (2012) «La Chronique de Brice Couturier. La politique étrangère de Sarkozy: un bilan», *Franceculture*, 15 março. [http://www.franceculture.fr/emission-la-chronique-de-brice-couturier-la-politique-etrangere-de-sarkozy-un-bilan2012-03-15] (consultado a 12 de março de 2015).
- CRDP Champagne-Ardenne (s.d.) «La France face à la décolonisation de 1945 à 1962». [http://www.crdp-reims.fr/cinquieme/decolonisation.htm] (consultado a 12 de março de 2015).

- Dalloz, J. (2004) *La France et le Monde depuis 1945*. Paris: Armand Colin.
- D'après agence (2007) «Sarkozy à Dakar pour exposer sa vision de l'Afrique», *TF1 News*, 26 julho.
- De Chalvron, A. (2000) «Israël/Visite de Lionel Jospin», *France 2*, 25 fevereiro.
- De La Gorce, P.-M. e Moschetto, B. (1996) *La Vè République* (7^a ed). Paris: Presses Universitaires de France.
- Dusseaulx, A.C. (2014) «Duflot et Canfin ne seront pas dans le gouvernement Valls», *Le JDD*, 31 março. [<http://www.lejdd.fr/Politique/Duflot-et-Canfin-ne-seront-pas-dans-le-gouvernement-Valls-quels-ecologistes-pour-les-remplacer659543>] (consultado a 12 de março de 2015).
- EurActiv.com and Reuters (2015) «Minsk marathon talks end up with ceasefire agreement», *Euractiv*, 12 fevereiro (atualizado 18 fevereiro). [<http://www.euractiv.com/sections/global-europe/source-minsk-talks-ukraine-close-agreement312044>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Francetv info (2013) «Le président malien remercie la France pour son intervention militaire», 21 janeiro. [http://www.francetvinfo.fr/monde/mali/video-le-president-malien-remercie-la-france-pour-son-intervention-militaire_207967.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Francetv info avec AFP (2014) «Sarkozy va rencontrer Poutine avant l'entretien prévu avec Hollande», *Francetvinfo*, 31 maio. [http://www.francetvinfo.fr/politique/sarkozy-va-rencontrer-poutine-avant-l-entretien-prevu-avec-hollande_610751.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Faure, S. (2012) «Défense européenne : Bilan et perspectives de la politique conduite par la France», *LesEchos*, 20 abril. [http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2012/04/20/cercle_45972.htm] (consultado a 12 de março de 2015).
- Fraser, M. (2012) «France's presidential election campaign is confirming the deep-seated caution of both main candidates. But, for all the disappointed expectations of Sarkozy as a reformer, there is still a sense that he 'gets it'. *blogs.lse.ac.uk*. 21 abril. [http://eprints.lse.ac.uk/45991/1/blogs.lse.ac.uk-Frances_presidential_election_campaign_is_confirming_the_deepseated_caution_of_both_main_candidates_B.pdf] (consultado a 12 de março de 2015).
- Gallet, B. (1996) *Précis de politique étrangère française*. Paris: Ellipses.
- Gomart, T. (2014) «Politique étrangère française: déni ou dénigrement?», *Revue des deux mondes*. [<http://www.revuedesdeuxmondes.fr/archive/article.php?code=73012&show=picture>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Gourevitch, J.-P. (2000) *La France africaine. Islam, Intégration, Insécurité: Infos et Intox*. Paris: Le Pré aux Clercs.
- Guyomarch, A. (1998) *France in the European Union*. New York: Saint Martin's Press.
- Halifah-Legrand, S. (2013) «France-Afrique: Hollande renouvelle le dossier africain», *L'Obs*, 6 dezembro. [<http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20131205.OBS8492/france-afrique-hollande-renouvelle-le-dossier-africain.html>] (consultado a 12 de março de 2015).

- Hollande, F. (2012) *Le changement. Projet. Les 60 engagements de François Hollande*. [<http://www.parti-socialiste.fr/dossier/le-projet-de-francois-hollande>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Hollande, F. (2012b) *Allocution du président de la République à l'occasion de la conférence des ambassadeurs*. Palais de l'Élysée, 27 agosto. [<http://www.elysee.fr/assets/pdf/discours-du-president-de-la-republique-a-l-occasion-de-la-xxeme-conferences-des-ambassadeurs.pdf>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Hollande, F. (2013) *Allocution du président de la République à l'occasion de la conférence de ambassadeurs*. Palais de l'Élysée, 27 agosto. [<http://www.elysee.fr/assets/pdf/allocution-du-president-de-la-republique-a-l-occasion-de-la-conference-des-ambassadeurs.pdf>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Hollande, F. (2014) *Allocution du président de la République à l'occasion de la conférence de ambassadeurs*. Palais de l'Élysée, 28 agosto. [<http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-d-ouverture-de-la-conference-des-ambassadeurs/>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Howorth, J. (1992) «François Mitterrand and the 'Domaine Réservé': From cohabitation to the Gulf War», *French Politics & Society*, 10(1), 43-58.
- Howorth, J. (1996) «A Testing Time for the Pursuit of grandeur», in Keller, J. e Schainm M. (org), *Chirac's Challenge: Liberalization, Europeanization and Malaise in France*. New York: Saint Martin's Press, 383-400.
- Howorth, J. (2001) «Foreign and Security Policy in the post-Cold War World», in Hall P. (org), *Developments in French Politics*, 2ª ed. London: Macmillan, 156-171.
- Hubert-Rodier, J. (2014) «De Sarkozy à Hollande, une même politique étrangère», *Les Echos*, 3 outubro. [<http://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/0203821428609-de-sarkozy-a-hollande-une-meme-politique-etrangere1049459.php>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Kessler, M.-C. (1999) *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Klein, M. (2008) «Un Moyen-Orient bleu-blanc-rouge», *Courrier international*, 938, 23-29 outubro.
- Lci (2007) «France/Russie – Sarkozy moqué par la presse russe», 11 outubro. [<http://tf1.lci.fr/infos/monde/europe/0,,3570238,00-sarkozy-moque-par-presse-russe.html>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Le Douaran, M. (2014) «Hollande, chef de guerre: un bon bilan?», *L'express*, 12 setembro. [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/hollande-chef-de-guerre-un-bon-bilan_1575296.html#] (consultado a 12 de março de 2015).
- Lequesne, C. (2007a) «La politique étrangère de Jacques Chirac ou la France sans surprise», *DGAP Analyse Frankreich*, 2. Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Lequesne, C. (2007b) «Sarkozy et l'Europe», *Les essais de Telos*. Telos-agence intellectuelle. [<http://www.telos-eu.com/>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Lequesne, C. (2014). «La politique extérieure de François Hollande: entre interventionnisme libéral et nécessité européenne», *Sciences Po Grenoble Working Paper*, 23. [http://www.sciencespo-grenoble.fr/WorkingPapers/WP23-JE_PS-Lequesne_pol_exteriere.pdf] (consultado a 12 de março de 2015).

- L'EXPRESS.fr com AFP (2014) «Merkel reçoit Hollande pour ressouder les relations franco-allemandes», *L'Express*, 9 maio. [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/merkel-recoit-hollande-pour-ressouder-la-relation-franco-allemande_1536961.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Lombart, L. (2007) «La politique extérieure du Président Jacques Chirac dans un monde americano-centré», *AFRI 2007*, VIII. [<http://www.afri-ct.org/La-politique-exterieure-du>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Lugan B. (2014) «Le bilan africain de Nicolas Sarkozy: editorial de Bernard Lugan», *L'Afrique Réelle*, 58. [<http://fr.novopress.info/176153/bilan-africain-nicolas-sarkozy-lafrique-reelle-n58-octobre2014/>] (consultado a 12 de março de 2015).
- MAEE (2007) Ministère des Affaires étrangères et européennes, Mémorandum de la France sur ses politiques et programmes en matière d'aide publique au développement. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/publications_827/cooperation-internationale-developpement_3030/serie-reperes_3035/memorandum-france-sur-ses-politiques-programmes-matiere-aide-publique-au-developpement_19123/index.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- MAEE (2008) Ministère des affaires étrangères et européennes, «Remise du livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France», 11 julho. [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/modernisation_12824/livre-blanc-sur-politique-etrangere-europeenne-france_18407/remise-du-livre-blanc-m.-bernard-kouchner11.07.08_64433.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- MAEE (s.d.a) Ministère des Affaires étrangères et européennes. «Sommets Afrique-France». [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/pays-zones-geo_833/afrique_1063/sommets-afrique-france_326/index.html] [consultado em 14 de maio 2010] (consultado a 12 de março de 2015).
- MAEE (s.d.b) Ministère des affaires étrangères et européennes, «L'évolution du réseau». [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/modernisation_12824/les-enjeux-les-chantiers_12763/evolution-du-reseau_19452/index.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- MAEE (s.d.c) Ministère des affaires étrangères et européennes, «Aide au développement – Zone de Solidarité prioritaire». [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/zone-solidarite-prioritaire_6119.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- MAEE (s.d.d) Ministère des Affaires étrangères et européennes, «L'aide Publique au Développement». [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france_830/aide-au-developpement_1060/aide-publique-au-developpement-apd_19762/index.html#sommaire_3] (consultado a 12 de março de 2015).
- Marchesin, P. (1995) «Avant-propos: la politique africaine de F. Mitterrand», *Politique Africaine*, 58, 85-100.
- Marchesin P. (1998) «La politique africaine de la France en transition», *Politique africaine*, 71, 91-106.
- Mbembe, A. (2007) «Sarko, Hegel et les nègres - Le Messager (extrait)», *Courrier International*, 878, 30 agosto.
- Melly, P. & Darracq, V. (2013) «A new way to engage? French policy in Africa from Sarkozy to Hollande», *Chatham House*, Africa 2013/01. [<http://www.chathamhouse>].

- org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa/0513pp_franceafrica.pdf] (consultado a 12 de março de 2015).
- Menon, A. (2000) *France, NATO and the Limits of Independence, 1981-1997: The Politics of Ambivalence*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meunier, S. (2012) «La politique étrangère de Nicolas Sarkozy : rupture de fond ou de style?». In J. de Maillard & Y. Surel (org), *Politiques publiques 3, les politiques publiques sous Sarkozy*. Paris: Presses de Sciences-Po, 133-151.
- Mireur, Y. (2006-2007) «En finir avec l'antiaméricanisme», *Géoeconomie*, 40, 93-111.
- Nabli, B. (2012) *Tribune : L'Union pour la Méditerranée: le «boulet diplomatique» de Nicolas Sarkozy*. [http://www.iris-france.org/lunion-pour-la-mediterranee-le-boulet-diplomatique-de-nicolas-sarkozy/] (consultado a 12 de março de 2015).
- Presseurop (2011) «Sarkozy pousse l'UE sur le pied de guerre», 11 março. [http://www.presseurop.eu/fr/content/news-brief/543381-sarkozy-pousse-l-ue-sur-le-pied-de-guerre] (consultado a 12 de março de 2015).
- Reuters (2007) «Sarkozy: sa politique étrangère», *L'Express*, 28 fevereiro.
- Rocco, A-M. (2010) «La Russie et la France fraternisent», *Challenges*, 8 abril.
- Rubin, A. (2013) «Hollande's Assertive Role in Foreign Policy Is a Good Fit for France», *New York Times*, 18 novembro. [http://www.nytimes.com/2013/11/19/world/europe/hollandes-assertive-role-in-foreign-policy-is-a-good-fit-for-france.html?pagewanted=all&r=0] (consultado a 12 de março de 2015).
- Salamé, G. (1998) «Stratégies régionales et perspectives globales. Globalisme et régionalisme dans la politique miterrandienne de l'après-guerre froide», in Cohen, S. (org), *Mitterrand et la sortie de la Guerre Froide*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Samson, D. (2004) «Chirac rend visite à Khadafi», *RFI*, 24 novembro.
- Sarkozy, N. (2007a) Allocution de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de la conférence des Ambassadeurs. Palais de l'Elysée, Paris, 27 agosto. [http://www.elysee.fr/elysee/fr/francais/interventions/2007/aout/allocution_a_l_occasion_de_la_confERENCE_des_ambassadeurs.79272.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Sarkozy, N. (2007b) Allocution de M. le Président de la République, Commission du Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité nationale. Paris, 23 agosto. [http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2007/installation-de-la-commission-du-livre-blanc-sur.8276.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Sarkozy, N. (2007c) Discours de Toulon. 7 fevereiro. [http://www.u-m-p.org/site/index.php/s_informer/discours/nicolas_sarkozy_a_toulon] (consultado a 12 de março de 2015).
- Sarkozy, N. (2007d) «Extraits je ne suis pas venu vous faire la morale». Extrait du discours que Sarkozy a prononcé le 26 juillet 2007 à l'Université Cheikh Anta Diop, *Courrier International*, 911, 17-23 abril.
- Sarkozy N. (2008) *XVI^e conférence des ambassadeurs*. Palais de l'Elysée, 27 agosto. [http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2008/xvie-conference-des-ambassadeurs.2078.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Sarkozy, N. (2011) *XIX^e conférence des ambassadeurs*. Palais de l'Elysée, 31 agosto. [http://www.rpfrance-otan.org/Conference-des-Ambassadeurs] (consultado a 12 de março de 2015).

- Sarkozy N. e Poutine V. (2007) Conférence de presse conjointe du président de la République, M. Nicolas Sarkozy, et du président de la Fédération de Russie, M. Vladimir Putin. Moscou, 10 outubro. [<http://www.slavika.com/spip.php?article999>] (consultado a 12 de março de 2015).
- s.a. (2000) «Chirac-Poutine: l'heure du réchauffement», *nouvelObs.com*, 2 novembro. [<http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/monde/20001031.OBS8660/chirac-poutine-l-heure-du-rechauffement.html>] (consultado a 12 de março de 2015).
- s.a. (2007) «Nicolas Sarkozy s'emporte à la télévision américaine», *Le Figaro*, 28 outubro. [http://www.lefigaro.fr/politique/20071028.WWW000000131_nicolas_sarkozy_semporte_en_direct_a_la_television_america.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- s.a. (2008a) «Sarkozy et Merkel trouvent un compromis sur l'Union pour la Méditerranée», *EurActiv*, 4 março. [<http://www.euractiv.fr/presidence-francaise-ue/article/sarkozy-merkel-trouvent-compromis-union-mediterranee00715>] (consultado a 12 de março de 2015).
- s.a. (2008b) «Le Sommet de Paris inaugure 'l'Union pour la Méditerranée'», *EuroActiv*, 14 julho. [<http://www.euractiv.com/fr/est-mediterranee/sommet-paris-inaugure-union-mditerrane/article-174220>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Saint Périer (de), L. (2013) «Hollande et le Maghreb: François-langue-de-soie», *Jeune Afrique*, 4 dezembro. [<http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/JA2760p070.xml1/france-nicolas-sarkozy-maghreb-upmhollande-et-le-maghreb-fran-ois-langue-de-soie.html>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Santo-Gammaire, J. (2014) «Le mandat de François Hollande a été rattrapé par la politique étrangère», *Francetv info*, 3 agosto. [http://www.francetvinfo.fr/monde/le-mandat-de-francois-hollande-a-ete-rattrape-par-la-politique-etrangere_657965.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Senneville, L. B. (2012) «Libye : Sarkozy veut une 'stratégie commune' de l'UE», *EurActiv*. [<http://www.euractiv.fr/institutions/libye-sarkozy-veut-strategie-commune-ue7584.html>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Soppelsa, J. (2007) «De la politique étrangère de la France», *Revue Politique et Parlementaire*, 109(1042), 211-217.
- Soudan, F. e Yahmed, M. Ben (2006) «Nicolas Sarkozy: Si j'étais président...», *Jeune Afrique*, 2391, 5 a 11 novembro.
- Stravridis, J. & Michel, L. (2014) «The French Connection: Why it's time to build a new special relationship between Washington and Paris», *Foreignpolicy*, 10 fevereiro. [<http://foreignpolicy.com/2014/02/10/the-french-connection/>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Suleiman, E. (2007) «Pour inventer une nouvelle politique étrangère, Nicolas Sarkozy doit d'abord faire un inventaire», *Le Figaro*, 5 julho.
- Tardieu, P. (2007) «Présidentielles: Nicolas Sarkozy, un mini-traité à la taille de ses ambitions?», *Eurosduvillage.eu*, 14 março.
- Tavernier, Y. (1999) *La coopération française au développement: bilan, analyses et perspectives*. Paris: Ministère des affaires étrangères.
- Thiam, A. (2008) «La politique africaine: rupture ou continuité?», *Politique étrangère*, 4, 873-884.

- Vaudano, M. (2014) «Les radicaux de gauche ont-ils les moyens de leur ultimatum au gouvernement», *Le Monde*, 13 outubro. [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/10/13/les-radicaux-de-gauche-ont-ils-les-moyens-de-leur-ultimatum_4505147_4355770.html] (consultado a 12 de março de 2015).
- Von Neukirch, R. (2013) «Merkel-Hollande: deux univers parallèles (Der Spiegel)», *Courrier International*, 22 janeiro. [<http://www.courrierinternational.com/article/2013/01/22/merkel-hollande-deux-univers-paralleles>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Vaulerin, A. (2007) «Sarkozy veut mettre fin à une certaine forme de complaisance avec la Russie», *Libération*, 9 outubro.
- Védrine, H. (1996) *Les mondes de François Mitterrand à l'Élysée: 1981-1995*. Paris: Fayard.
- Védrine, H. (1998) Entretien du Ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine, avec la revue *Politique internationale*, Paris, 5 fevereiro. [<http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Védrine, H. (2002) *Ouverture de la deuxième session de l'institut diplomatique, discours du Ministre des affaires étrangères, M. Hubert Védrine*. Paris, 19 março. [<http://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/cadcgp.php>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Weaver, M., Luhn, A. & agencies. (2015) «Ukraine ceasefire agreed at Belarus talks», *The Guardian [online]*, 12 fevereiro. [<http://www.theguardian.com/world/2015/feb/12/ukraine-crisis-reports-emerge-of-agreement-in-minsk-talks>] (consultado a 12 de março de 2015).
- Zuqian, Z. (2002) «La politique étrangère de la France entre continuité et ajustements post-guerre froide», *La Revue internationale et stratégique*, 45, 114-120.

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 8 GRÃ-BRETANHA

Carlos Gaspar

Nos últimos sessenta e cinco anos, a política externa britânica ficou marcada por três transições que corresponderam a mudanças sucessivas da sua posição internacional. Durante a primeira transição, acelerada pela II Guerra Mundial, a Grã-Bretanha procurou orientar um processo de transferência gradual das suas responsabilidades como primeira potência ocidental para os Estados Unidos. Na segunda transição, quando a estabilidade da divisão bipolar e o fim do império confirmaram a tendência de declínio, os responsáveis políticos concentraram-se na valorização da posição específica da Grã-Bretanha no centro das relações entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental. A terceira transição, depois do fim da Guerra Fria, realizou-se sob o signo de uma crescente, embora relutante, «europeização» do velho império.

Em 1945, a Grã-Bretanha era uma das três grandes potências vencedoras que definiram uma nova ordem internacional assente na institucionalização das Nações Unidas. Mas o reconhecimento desse estatuto não podia esconder que a Grã-Bretanha já não tinha um poder comparável ao dos Estados Unidos ou da União Soviética, como dizia Sir Alexander Cadogan, os «três grandes» eram «2 ½!» (Dilks, 1972: 778). Nesse contexto, para garantir a continuidade do seu lugar na primeira linha da política internacional, era necessário

encontrar uma forma de assegurar que os Estados Unidos estavam em posição de preencher os vazios estratégicos criados pelo retraimento gradual do império britânico. Em 1973, a transferência de poder entre os dois aliados ocidentais estava feita, quando, finalmente, a Grã-Bretanha entrou nas Comunidades Europeias e reconheceu a centralidade da política europeia e ocidental. Depois da descolonização, o velho império quis definir uma posição alternativa onde a sua «relação especial» com os Estados Unidos e o seu lugar na Aliança Atlântica se articulassem positivamente com uma maior intervenção na construção europeia. Na altura, a *détente* bipolar consolidou a preponderância dual dos Estados Unidos e da União Soviética, ao mesmo tempo que se iniciava uma viragem na política internacional. Em 1991, o fim da Guerra Fria e a vitória ocidental acentuaram ainda mais a preponderância singular dos Estados Unidos, que não precisou de aliados para definir o sentido da evolução das suas políticas externas, mas também confirmaram uma tendência de regionalização internacional, onde se tornou mais saliente a identidade da Grã-Bretanha como uma potência regional europeia.

Entre o fim da II Guerra Mundial e o princípio do pós-Guerra Fria, a Grã-Bretanha, não obstante ter sido membro proeminente das coligações vencedoras em todas as guerras hegemônicas do século XX, deixou de ser uma das três principais potências internacionais, ao lado dos Estados Unidos e da União Soviética, e tornou-se uma das três potências relevantes da União Europeia, a par da Alemanha e da França, sem nunca se resignar inteiramente às consequências dessa mudança no seu estatuto internacional.

A terceira superpotência

A vitória da Grã-Bretanha contra a Alemanha na II Guerra Mundial foi um feito excepcional. A expansão alemã e japonesa, nos primeiros

anos da guerra, parecia irresistível e, depois da rendição da França, o império britânico enfrentou sozinho as potências do Eixo. A vulnerabilidade da Inglaterra ficou demonstrada durante o *blitz*, enquanto a ofensiva japonesa e a queda de Singapura, onde se renderam mais de cem mil soldados britânicos, confirmou a vulnerabilidade de um império fragmentado. A invasão alemã da União Soviética e a entrada dos Estados Unidos na guerra garantiram o lugar da Grã-Bretanha entre as potências vencedoras. Em Teerão, na Crimeia e em Potsdam, o Primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, esteve ao lado do Presidente Franklin Roosevelt e do Marechal Stalin para participar nas decisões cruciais sobre a estratégia aliada e a nova ordem das Nações Unidas.

A Grã-Bretanha foi o único Estado da Europa Ocidental que pôde preservar o seu estatuto como potência no fim da «guerra civil europeia». A fúria totalitária do nazismo destruiu a Alemanha e a derrota de 1940 comprometeu duradouramente o prestígio da França. Em 1944, quando inventou o conceito de «superpotência», William T.R. Fox incluiu, naturalmente, a Grã-Bretanha ao lado dos Estados Unidos e da União Soviética como um dos três Estados que mereciam essa classificação. Porém, o peso crescente das duas grandes potências de escala continental revelou os limites do poder britânico, num contexto em que as ilusões sobre a cooperação internacional eram substituídas pela competição entre as potências vencedoras.

Em novembro de 1945, Ernest Bevin, Secretário do Foreign Office, considerava que «we are rapidly drifting into spheres of influence or what it can be described as three great Monroes» (Warner, 1994: 106). Nesse quadro, Bevin entendia que, para manter a posição da Grã-Bretanha como um dos «três grandes» era urgente consolidar o seu estatuto como a principal potência europeia: «Desde que consigamos organizar um Sistema Europeu Ocidental deverá ser possível desenvolver o nosso próprio poder tornando-o igual ao dos Estados Unidos da América e da União Soviética» (Reynolds, 2000: 175).

Os responsáveis britânicos tinham preparado as condições para garantir a estabilidade europeia no pós-guerra. Na cimeira de Yalta, Churchill e Anthony Eden, Secretário do Foreign Office, obtiveram, não sem dificuldade, o reconhecimento formal da França como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e como potência ocupante da Alemanha. Para Churchill, a restauração da França era indispensável para conter a ressurgência alemã. A vitória do Partido Trabalhista, nas eleições de julho de 1945, confirmou essa estratégia, partilhada pelo novo Primeiro Ministro, Clement Attlee. Para Bevin, a aliança entre as duas democracias era a chave para consolidar a Europa Ocidental como uma «Terceira Força» entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Esse processo, porém, foi travado pela crise financeira britânica, pela resistência do general de Gaulle à aliança britânica e, sobretudo, pela força da ameaça soviética. O Governo trabalhista acabou por reconhecer que a Grã-Bretanha, para poder continuar a ser uma grande potência internacional, não podia, simultaneamente, sustentar um império colossal, conter a pressão soviética e assegurar a reconstrução de uma Europa física e moralmente arruinada. O preço da vitória na II Guerra Mundial foi uma dependência crescente em relação aos Estados Unidos. Quando a sobrevivência da Grã-Bretanha estava em causa, a aliança americana era a única alternativa, que justificava a cedência de bases militares aos Estados Unidos nas possessões britânicas no hemisfério ocidental, um endividamento maciço e a transferência do programa nuclear para território norte-americano, bem como o reconhecimento da supremacia financeira da nova grande potência nos acordos de Bretton Woods. A força das coisas legitimou a estratégia pela qual o velho império transferiu, gradualmente, as posições de poder que não podia continuar a manter para o seu principal aliado, procurando influenciar as políticas externas norte-americanas. A troca de lugares entre as duas principais potências ocidentais na hierarquia internacional representou um processo sem

precedentes históricos, que limitou as consequências do declínio da Grã-Bretanha e consolidou a preponderância dos Estados Unidos.

O momento crítico ocorreu no início de 1947, quando o Governo tomou decisões cruciais sobre o seu programa nuclear, o futuro da Índia e da Palestina e a situação na Grécia e na Turquia, num contexto de crise económica interna. Em janeiro, a incerteza sobre as intenções dos Estados Unidos para cumprirem os acordos bilaterais de cooperação nuclear forçou as autoridades britânicas a decidir, secretamente, desenvolver a sua capacidade autónoma de produção de armas nucleares, sem a qual o seu estatuto como grande potência ficaria comprometido. No mês seguinte, Bevin anunciou a decisão de devolver a questão da Palestina, que mobilizava mais de cem mil soldados britânicos, às Nações Unidas, enquanto Attlee, depois das revoltas que causaram centenas de milhares de mortos em confrontos entre as comunidades hindu e muçulmana, fixava a data da independência da Índia, marcada para junho de 1948. Esses recuos não eram uma retirada e deviam abrir caminho à consolidação da Commonwealth e reforçar as restantes posições britânicas na Ásia e no Médio Oriente. Finalmente, em 21 de fevereiro, Bevin comunicou ao Secretário de Estado norte-americano, George Marshall, que o seu Governo decidira cessar o apoio à Grécia e à Turquia, ambas sob forte pressão soviética, a partir de 31 de março. Nos termos da nota oficial, as autoridades britânicas esperavam que os Estados Unidos pudessem assumir esse fardo, avaliado em cerca de quatrocentos mil dólares por ano, o que representava 1% do orçamento federal norte-americano para esse ano. Quando, em 5 de março, Bevin e o seu homólogo francês, Georges Bidault, assinaram, em Dunkerque, o tratado de aliança bilateral entre a Grã-Bretanha e a França, era tarde demais para o transformar no instrumento de construção de uma «terceira potência» europeia assente na *entente* das duas democracias.

A transferência de responsabilidades na Grécia e na Turquia foi um sinal dramático do declínio britânico. O Presidente Harry Truman

respondeu, em 12 de março, com a «doutrina Truman», que garantia o apoio dos Estados Unidos às nações dispostas a defender a sua independência. Em 5 de junho, o «Plano Marshall» foi apresentado e a Grã-Bretanha e a França assumiram, em conjunto, a resposta europeia às propostas norte-americanas, que provocaram a primeira divisão formal da Europa, quando a União Soviética se recusou a participar e proibiu a Checoslováquia e a Polónia de aderir ao Programa de Recuperação Europeia.

A «cortina de ferro», anunciada por Churchill em Fulton, desfez as ilusões sobre a paz europeia e provocou uma escalada das tensões no eixo Leste-Oeste. Numa continuidade sem falhas – os diplomatas do Foreign Office diziam que a política de Bevin era a de Eden *without the haches* –, a estratégia britânica concentrou-se em assegurar a permanência das forças militares norte-americanas na Alemanha e em institucionalizar a posição dos Estados Unidos como uma potência europeia.

O Plano Marshall e a fusão das zonas de ocupação britânica e norte-americana na Alemanha foram passos importantes nesse sentido, tal como a definição de uma estratégia comum para a criação da nova moeda e de um banco central alemão, concertada entre Marshall, Bevin e Bidault na Conferência de Londres, em dezembro de 1947. A resposta de Stalin foi, primeiro, o golpe de Praga e, depois, o corte das vias de comunicação de superfície com os setores ocidentais de Berlim que atravessavam a zona de ocupação soviética da Alemanha. Bevin foi crucial na decisão de resistir ao bloqueio de Berlim e de criar uma ponte aérea permanente para manter os abastecimentos indispensáveis à sobrevivência dos habitantes, o que exigiu uma mobilização maciça dos meios aéreos americanos e britânicos durante meses sucessivos.

O erro de Stalin precipitou a formação da aliança ocidental. Em janeiro de 1948, Bevin propusera a Marshall a criação de um *Atlantic Approaches Pact*, reunindo os países nas duas margens do Atlântico

Norte. Mas os Estados Unidos queriam uma demonstração prévia da determinação europeia em garantir a sua defesa e a Grã-Bretanha, em conjunto com a França, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo, criou, em março, a União Ocidental – «a sprat to catch the mackerel», na fórmula prosaica atribuída a Bevin (Shlaim, 1877: 48). Nos meses seguintes os Estados Unidos, o Canadá e os cinco membros da União Ocidental definiram os termos do Pacto do Atlântico Norte, para o qual convidaram também a Noruega, a Dinamarca, a Islândia, a Itália e Portugal. Os doze fundadores assinaram o tratado de Washington em 4 de abril de 1949, nas vésperas do fim da crise de Berlim e da fundação da República Federal, o novo Estado alemão constituído no território das três zonas de ocupação ocidentais.

A Aliança Atlântica era o instrumento perfeito para consolidar a «relação especial» entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, que garantia não só a segurança europeia perante a ameaça da União Soviética, como a contenção dos riscos da ressurgência alemã, ao mesmo tempo que reforçava a posição britânica como a principal potência europeia – para Bevin, como para Churchill, a Grã-Bretanha era um arco entre os Estados Unidos e a Europa. Mas a garantia norte-americana tornou também possível uma convergência entre a França e a República Federal, que se concretizou na formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, com o apoio empenhado dos Estados Unidos.

O Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman não informou Bevin da sua iniciativa de 8 de maio de 1950, da qual só tinham conhecimento o Chanceler alemão, Konrad Adenauer e o Secretário de Estado norte-americano, Dean Acheson. Na altura, o Secretário do Foreign Office não escondeu a sua fúria contra Acheson e Schumann, mas a sua reação significava o reconhecimento de um problema que prejudicava a estratégia britânica e não uma vontade de estar presente na criação do projeto federal europeu.

A Grã-Bretanha não queria ser parte do processo comunitário. Na frase de Churchill, os britânicos «are with, but not of Europe»

(White, 1992: 14). No pós-guerra, os britânicos não partilhavam com os outros europeus a profunda desilusão com o Estado nacional em que assentou o projeto de unificação da Europa. Ao contrário dos outros Estados europeus, a Grã-Bretanha demonstrou a sua capacidade de sobreviver, mesmo depois da Europa continental se ter unido contra o velho império. Nesse sentido, os britânicos tinham razões válidas para continuar a confiar no Estado e o ceticismo perante a integração europeia era partilhado tanto pelos conservadores, como pelos trabalhistas. Bevin justificava a sua oposição ao federalismo invocando os clássicos gregos: «se abrires a caixa de Pandora nunca saberás que cavalos de Troia poderão de lá sair» (Bullock, 1983: 659).

Essa divergência política fundamental sustentou uma estratégia que procurava definir a posição britânica como o lugar geométrico em que, na fórmula de Churchill, se uniam «três círculos» – o círculo imperial, o círculo atlântico e o círculo europeu. Só a Grã-Bretanha era uma grande potência em cada um desses três círculos e, nesse sentido, tinha uma capacidade única para os articular. O círculo imperial garantia à Grã-Bretanha uma presença efetiva em todos os continentes: a Commonwealth of Nations prefigurava um «império informal», onde a Índia ou o Paquistão se encontravam ao lado dos velhos *dominions* brancos, como o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia ou a União da África do Sul, enquanto as autoridades coloniais britânicas se empenhavam em federar os territórios dependentes na Ásia do Sudeste, na África Central e na África Oriental. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha (e o Canadá) eram membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a «relação especial» incluía uma dimensão nuclear única, reforçada pela presença de uma parte significativa dos bombardeiros nucleares norte-americanos em Inglaterra desde a crise de Berlim e os britânicos eram o único aliado internacional dos Estados Unidos, com uma presença estratégica na Ásia do Sudeste, na Ásia do Sul e no Médio

Oriente. A Grã-Bretanha ligava a Europa aos Estados Unidos através da Aliança Atlântica e o seu estatuto como potência nuclear reforçava a sua superioridade militar na relação com os parceiros europeus.

A vitória do Partido Conservador nas eleições de outubro de 1951 trouxe Churchill e Eden de regresso aos seus respetivos lugares como Primeiro-ministro e Secretário do *Foreign Office*, sem alteração significativa das políticas externas. Churchill defendeu o regresso às cimeiras entre os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França, que valorizava a sua posição internacional. Eden teve uma intervenção decisiva para impedir que a *débâcle* da Comunidade Europeia de Defesa (CED) prejudicasse a arquitetura de segurança europeia e garantiu a entrada da Alemanha na Aliança Atlântica, depois da revisão do tratado de Bruxelas e do alargamento da União da Europa Ocidental (UEO). O Governo conservador manteve intacta a oposição à adesão britânica ao processo comunitário – «something which we know, in our bones, that we cannot do» (Carlton, 1981: 311), segundo o Secretário do *Foreign Office* – antes e depois de Eden ter substituído Churchill como Primeiro-ministro e ganho as eleições gerais, em maio de 1955.

A posição internacional da principal potência europeia, consolidada pela formação da Aliança Atlântica, pelo sucesso do seu programa nuclear e pela estabilização da segurança europeia, foi posta à prova no Médio Oriente. A Grã-Bretanha, em fevereiro de 1955, formou o Pacto de Bagdad, com a Turquia, membro da Aliança Atlântica, e o Iraque, o seu melhor aliado regional, aos quais se juntaram o Irão e o Paquistão. Eden queria integrar o Egito nesse pacto ocidental, mas o Coronel Nasser resistiu às pressões britânicas e norte-americanas e pôde desenvolver as suas relações com a União Soviética para modernizar o exército e a força aérea egípcia, cujos bombardeiros se tornaram uma ameaça séria contra Israel.

Em 26 de julho de 1956, os britânicos foram surpreendidos pela nacionalização do Canal do Suez, que dividiu os aliados ocidentais.

Para os europeus, nomeadamente para Eden, aceitar a provocação de Nasser seria repetir os erros dos anos trinta, com cedências sucessivas perante as potências revisionistas, mas, para os norte-americanos, a Companhia do Suez não passava de uma relíquia colonial. A Grã-Bretanha e a França, em conjunto com Israel, decidiram intervir contra o Egito, para provocar a mudança do regime de Nasser. As forças israelitas avançaram até ao Suez e a invasão franco-britânica iniciou-se em 5 de novembro. Porém, Eden não tinha concertado a intervenção com os Estados Unidos e não antecipou a oposição do Presidente Dwight Eisenhower, o qual, nas vésperas da reeleição, decidiu demarcar-se do seu principal aliado e condenar a invasão nas Nações Unidas, ao lado da União Soviética, cujos exércitos estavam a invadir a Hungria nesse momento. Nesse contexto inédito, Eden decidiu recuar, ordenar a retirada das suas forças e demitir-se.

É difícil subestimar a importância da crise do Suez. Por certo, o recuo britânico (e francês) não fez mais do que confirmar a sua perda de poder e o novo Primeiro-ministro conservador, Harold Macmillan, pôde restaurar rapidamente a «relação especial», numa cimeira com o General Eisenhower, em março de 1957, que confirmou a aliança nuclear bilateral. Não obstante, a crise do Suez foi uma demonstração clara da preponderância das superpotências – os Estados Unidos não admitiam uma intervenção dos seus aliados que não tinham autorizado, mas não fizeram nada contra a invasão soviética da Hungria. Por outro lado, marcou o declínio definitivo dos impérios ultramarinos europeus, como o reconheceu Macmillan no seu discurso célebre sobre os «ventos da mudança», que acelerou a descolonização africana. Finalmente, em plena crise, perante a condenação norte-americana e o recuo britânico, o Primeiro-ministro francês, Guy Mollet, e o Chanceler alemão, Konrad Adenauer, decidiram dar um passo crucial no processo de integração, que levou à assinatura dos tratados de Roma e à formação da Comunidade Económica Europeia (CEE), em março de 1957.

A Grã-Bretanha não podia continuar à margem do processo comunitário e, no ano seguinte, respondeu à criação da *Little Europe* com uma proposta para formar uma área de livre comércio entre todos os países da Europa Ocidental, prontamente vetada pelo General de Gaulle. Nesse contexto, em 1959, a Grã-Bretanha decidiu formar a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), em conjunto com a Suécia, a Noruega, a Dinamarca, a Irlanda, a Suíça, a Áustria e Portugal, numa tentativa de opor uma «Europa dos Sete» à «Europa dos Seis», que não resistiu ao sucesso das Comunidades Europeias. A integração comunitária não só fortalecia a posição relativa da França e da Alemanha no contexto europeu, como tinha o apoio dos Estados Unidos. O Presidente Eisenhower tomou posição a favor da CEE contra a EFTA e o Presidente John Kennedy era um defensor dos Estados Unidos da Europa e de uma nova «Parceria Transatlântica».

Em julho de 1961, Macmillan admitiu na Câmara dos Comuns a necessidade de conhecer os termos de uma possível adesão às Comunidades Europeias, depois de lhe ter sido confirmado, em Washington, que as relações com os Estados Unidos seriam reforçadas, e não enfraquecidas, pela entrada da Grã-Bretanha na 'Europa dos Seis'. Paralelamente, para neutralizar a vontade francesa (e alemã) de desenvolver um programa nuclear europeu, os Estados Unidos propuseram a criação de uma Força Multilateral (MLF) que garantiria um controlo conjunto das armas nucleares no quadro da OTAN e admitiram rever a sua relação com a Grã-Bretanha, cuja força nuclear era considerada supérflua.

Na cimeira anglo-americana de Nassau, em dezembro de 1962, Macmillan conseguiu preservar a posição da Grã-Bretanha como potência nuclear, embora dependente dos Estados Unidos na escolha dos vetores de lançamento. No final de um processo confuso, que prejudicou a posição de Macmillan, Kennedy acabou por impor a entrega, em condições razoáveis, dos mísseis Polaris à força nucle-

ar britânica, que estava integrada no dispositivo militar da OTAN, embora o Governo pudesse atuar independentemente quando estivessem em causa os «supremos interesses nacionais». Em resposta, no dia 14 de janeiro de 1963, o General de Gaulle anunciou o seu veto à entrada da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias, que significaria a formação de uma «colossal comunidade atlântica dependente dos Estados Unidos que rapidamente absorveria a comunidade europeia» (Reynolds, 2000: 207). O General considerava a Grã-Bretanha como um «cavalo de Troia» norte-americano, cuja entrada nas Comunidades Europeias podia abrir a caixa de Pandora e destruir o projeto europeu.

Dean Acheson concluiu que a Grã-Bretanha «havia perdido um Império e ainda não encontrado um rumo» (Horne, 1989: 429). O veredicto do Macmillan, no seu diário, não era menos severo, «Todas as nossas políticas domésticas e externas estão em ruínas» (Horne, 1989: 447). Em outubro, o Primeiro-ministro demitiu-se, mas a sua linha de consolidação da «relação especial» com os Estados Unidos inserindo a Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias para manter o seu estatuto internacional manteve-se nos dez anos seguintes e assegurou o consenso entre o Partido Conservador e o Partido Trabalhista sobre a necessidade de entrar nas Comunidades Europeias.

O parceiro indispensável

Depois da demissão do General de Gaulle, em 1969, o Presidente Georges Pompidou e o Chanceler Willy Brandt empenharam-se ambos, ao lado do Primeiro-ministro Edward Heath, em acelerar a adesão britânica e, em 1 de janeiro de 1973, a Grã-Bretanha, em conjunto com a Dinamarca e a Irlanda, tornou-se membro das Comunidades Europeias. Os acordos negociados pelo Governo conservador foram contestados pelo Partido Trabalhista, que ganhou as eleições em

fevereiro de 1974, mas o novo Primeiro-ministro, Harold Wilson, pôde renegociar os termos da adesão e, em junho de 1975, num referendo sem precedentes, mais de dois terços dos eleitores britânicos pronunciaram-se a favor da entrada nas Comunidades Europeias.

A entrada da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias representou uma mudança profunda na sua política externa. No fim da década de sessenta, a descolonização estava concluída – faltava resolver a questão da declaração unilateral de independência da Rodésia para encerrar a última etapa africana. O Governo tinha decidido retirar de todas as bases no Médio Oriente e na Ásia – *East of Suez*, na fórmula canónica da doutrina imperial britânica –, com exceção de Hong Kong, até 1971. A doutrina militar oficial deixou de admitir a possibilidade de intervir militarmente numa crise externa sem os Estados Unidos, enquanto o Governo trabalhista se recusava, invocando razões internas, a participar na Guerra do Vietname ao lado do seu principal aliado. Essa redução drástica das responsabilidades internacionais da Grã-Bretanha correspondia a uma concentração dos recursos estratégicos, incluindo o dissuasor nuclear independente, das dimensões europeia e transatlântica da sua política externa.

Na viragem da Guerra Fria, entre a *détente* bipolar e a *Ostpolitik* alemã, parecia ser possível restaurar a posição internacional da Europa. O Livro Branco sobre a Grã-Bretanha e a Europa, publicado em julho de 1971, considerava que «num mundo mais multipolar, uma Europa unida teria os meios para recuperar a posição internacional perdida por uma Europa dividida». Nesse contexto, a adesão tornava-se imperativa: se a Grã-Bretanha voltasse a recusar a entrada nas Comunidades, teria «na mesma geração, renunciado ao império e rejeitado um futuro europeu» (Reynolds, 2000: 228).

Porém, por força dos sucessivos adiamentos, a Grã-Bretanha acabou por se integrar na Europa comunitária no pior momento possível, no fim do longo período de crescimento europeu e nas

vésperas da crise energética. O «euro-pessimismo» paralisante dos anos seguintes foi acentuado pela percepção do declínio dos Estados Unidos, manifesto na passividade perante a intervenção cubana em Angola ou no Ogaden e na ausência de uma resposta à instalação dos novos mísseis SS-20 no teatro europeu.

A finalidade da estratégia britânica de adesão era restaurar um círculo virtuoso em que a sua «relação especial» com os Estados Unidos e a sua posição nas Comunidades Europeias se fortalecessem reciprocamente. A retirada da França dos comandos militares integrados da OTAN e a adesão britânica às Comunidades Europeias reforçaram o estatuto da Grã-Bretanha como o parceiro indispensável dos Estados Unidos. Mas a visão britânica permaneceu imune ao ‘charme’ do federalismo e cética acerca dos méritos do «método comunitário», enquanto a sua estratégia pragmática defendia uma concertação ao mais alto nível entre as três principais potências europeias no Conselho Europeu. Essa posição podia contar, pelo menos conjunturalmente, com o apoio dos gaullistas franceses e dos sociais-democratas alemães e o Conselho Europeu passou a ter uma nova centralidade nas Comunidades Europeias.

Numa fase inicial, com Heath, Pompidou e Brandt, o «trilateralismo» garantiu à Grã-Bretanha uma posição relevante no centro da decisão comunitária, que, de resto, se traduziu em posições comuns contra a política norte-americana. Nos meses seguintes à adesão, o entusiasmo europeísta de Edward Heath ficou demonstrado quando a Grã-Bretanha se juntou à França para rejeitar as propostas do Secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, sobre uma nova *Carta do Atlântico*. No mesmo sentido, em outubro de 1973, os aliados europeus, com exceção da Holanda e de Portugal e incluindo a Grã-Bretanha, rejeitaram o pedido dos Estados Unidos para usar as suas bases na ponte aérea para Israel, durante a Guerra do Yom Kippur. Esse breve intervalo não sobreviveu à restauração do «eixo» franco-alemão, com o Presidente Giscard d’Estaing e o Chanceler

Helmut Schmidt. Em 1974, a Grã-Bretanha deixou de ter lugar no centro das decisões comunitárias sem que a sua diplomacia conseguisse compensar essa perda com uma maior intervenção internacional. No ano seguinte, a formação do G7 – uma cimeira ao mais alto nível com os Estados Unidos, a França, a Alemanha, o Japão, a Grã-Bretanha, a Itália e o Canadá – resultou de uma iniciativa do Presidente francês. Em março de 1979, a Grã-Bretanha foi o único membro das Comunidades Europeias a não aderir ao Mecanismo de Taxas de Câmbio (ERM) do Sistema Monetário Europeu, confirmando os limites da sua integração. A «dupla decisão» da OTAN, que abriu caminho à instalação dos Pershing II na Europa Ocidental para contrabalançar os SS-20 soviéticos, foi imposta pela intervenção do Chanceler alemão.

Nos primeiros anos da adesão, acumularam-se os sinais de crise económica e social na Grã-Bretanha. Em 1976, o Primeiro-ministro James Callaghan teve de pedir um empréstimo ao Fundo Monetário Internacional para travar a queda da Libra esterlina. Entre 1973 e 1979, a inflação média foi de 15% e o produto interno bruto cresceu somente 1.3% por ano, os piores números das Comunidades Europeias. As greves sucediam-se com aumentos salariais constantes. Em maio de 1979, o Partido Conservador regressou ao poder com um programa de reformas radical, determinado a travar a inflação e a conter a força dos sindicatos. Mas as novas políticas precisaram de tempo antes de produzir efeitos e, nos anos seguintes, a inflação continuou demasiado elevada, o produto interno bruto diminuiu, o desemprego ultrapassou 10% e persistiu a instabilidade social. Em finais de 1981, Margaret Thatcher era o Primeiro-ministro mais impopular desde Neville Chamberlain.

Thatcher foi salva pela Junta militar argentina que, no dia 2 de abril de 1982, decidiu invadir as ilhas Falkland – um minúsculo arquipélago com pouco mais de mil habitantes, isolado nos confins do Atlântico Sul. A crise das Falkland inverteu o paradigma da

crise do Suez. A Grã-Bretanha tinha a obrigação de defender a sua colónia e a Argentina foi condenada pelo Conselho de Segurança, no dia seguinte à invasão. Dois dias depois, Thatcher enviou uma força de intervenção para o Atlântico Sul que expulsou as forças da Junta militar da capital das Falkland no dia 14 de junho. Os Estados Unidos prestaram um apoio decisivo à intervenção britânica no Atlântico Sul e as Comunidades Europeias decretaram sanções contra a Argentina. No fim do conflito, as sondagens indicavam que mais de 80% dos britânicos apoiavam o modo como o Governo tinha resolvido a crise. O Partido Conservador venceu as duas eleições gerais seguintes, em 1983 e em 1987.

No momento da vitória, o Primeiro-ministro proclamou: «Deixamos de ser uma nação em recessão» (Reynolds, 2000: 245). Mas a crise das Falkland não alterou a posição internacional, nem a política externa britânica. O Governo conservador mostrara o seu pragmatismo desde o princípio do seu mandato, em 1980, com os acordos de Lancaster House, quando Peter Carrington, Secretário do *Foreign Office*, resolveu a crise rodesiana e assegurou a independência do Zimbabwe. Em 1983, quando a República Popular da China impôs a realização de negociações sobre a colónia de Hong Kong, a parte chinesa, perante a resistência inicial da parte britânica às propostas sobre o processo de transferência de poderes, limitou-se a sublinhar que «a China não era a Argentina e Hong Kong não era as Falkland». Em 1985, Margaret Thatcher e Zhao Ziyang, o seu homólogo chinês, assinaram, em Pequim, a Declaração Conjunta sino-britânica sobre o futuro de Hong Kong, que confirmou a transferência de soberania para a China em julho de 1997. A flexibilidade britânica voltou a ser comprovada em 1985, nos acordos com a Irlanda sobre a segurança no Ulster, uma viragem crucial no processo de paz.

A prioridade atribuída à «relação especial» era dogmática para Thatcher, não obstante o fortalecimento da linha europeísta no partido conservador. A eleição do Presidente Ronald Reagan foi

importante para consolidar a aliança anglo-americana. O Governo conservador esteve na primeira linha de defesa da instalação dos Euromísseis da OTAN, incluindo a sua instalação em território britânico, não obstante ter de enfrentar uma forte campanha pacifista, que radicalizou as posições do Partido Trabalhista. Em 1982, a aliança nuclear foi confirmada pela decisão britânica de substituir os mísseis Polaris pelos novos Trident. No momento crucial, a administração republicana apoiou a intervenção nas Falkland e, em 1986, *échange de bons procédés*, Thatcher, contra a posição dos seus parceiros europeus, apoiou a intervenção norte-americana na Líbia, a partir de bases na Grã-Bretanha. No intervalo, em 1983, Thatcher não protestou quando os Estados Unidos invadiram Grenada, um Estado membro da Commonwealth, sem ter previamente avisado o seu melhor aliado europeu.

O Primeiro-ministro britânico foi importante na definição da resposta americana à sucessão interna na União Soviética, em 1985. Thatcher defendeu uma posição de abertura quando Mikhail Gorbachev foi nomeado Secretário-Geral do Partido Comunista. Contra o ceticismo ocidental sobre o sentido da *perestroika*, Thatcher, que os soviéticos tinham batizado como a «Dama de Ferro», deu a sua bênção a Gorbachev – «*We can do business together*» (Young, 1991: 393) – e contribuiu para uma posição convergente de Reagan e para uma segunda *détente* nas relações Leste-Oeste. A diplomacia britânica voltou a ter uma projeção relevante na política internacional, bem como na política europeia.

Desde a adesão, a política comunitária britânica ficou marcada pelo problema da sua contribuição excessiva e desproporcionada – a Grã-Bretanha pagava perto de mil milhões de libras anualmente para o orçamento das Comunidades Europeias – que, de resto, tinha sido o objeto principal da renegociação reclamada pelo Governo trabalhista, em 1974. Thatcher decidiu transformar esse tema numa questão política para mobilizar a opinião pública contra as Comunidades

Europeias – «Queremos o nosso dinheiro» era a sua palavra de ordem –, e para se demarcar do projeto federalista, mesmo à custa de um isolamento crescente no Conselho Europeu, resumida na frase deselegante de Giscard d’Estaing que se referia ao Primeiro-ministro britânico como «*la fille d’épicier*» (Young, 1991: 187).

A linha de Thatcher era um «gaullismo liberal», uma contradição de termos que combinava um nacionalismo antifederalista com uma posição antiestatista: «Não recuamos na fortaleza do Estado britânico para o ver recriado a nível europeu num super-Estado europeu» (Reynolds, 2000: 255). Todavia, essa linguagem, que contrastava com a ideologia europeia, não se traduziu numa estratégia de rutura, como a «cadeira vazia» do General de Gaulle, confirmando a interpretação de Lord Soames sobre a sua política: «Relativamente à Europa, ela é uma agnóstica que continua a ir à igreja» (Young, 1991: 185).

O Conselho Europeu de Fontainebleau, em junho de 1984, resolveu a questão da contribuição britânica, com o reembolso de 66% da sua contribuição anual em imposto de valor acrescentado. Esse acordo tornou possível aprovar o Ato Único Europeu, em dezembro de 1985, bem como completar o alargamento das Comunidades europeias às novas democracias em Portugal e em Espanha. Por uma vez ao lado do Presidente da Comissão Europeia, Jacques Delors, Thatcher empenhou-se na defesa do Ato Único e aceitou o voto por maioria qualificada para a execução do programa de liberalização da economia europeia. No mesmo sentido, o Governo conservador era a favor da Cooperação Política Europeia (CPE) e de uma maior articulação das políticas externas, nomeadamente entre a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha. A estabilização da posição britânica nas Comunidades Europeias não só contribuiu para a uma política externa mais equilibrada, como se revelou decisiva para a recuperação económica da Grã-Bretanha. Mas a revolução europeia de 1989, que abriu caminho à unificação da Alemanha, provocou mais uma crise grave.

Em coerência com o seu apoio a Gorbachev, Thatcher empenhou-se em apoiar a linha reformista na Europa de Leste. O Primeiro-ministro teve um encontro com a direção do *Solidarnosc* em Gdansk, durante a sua visita oficial à Polónia, que contribuiu para o início do processo da «mesa redonda», onde o regime comunista e a oposição definiram o processo de transição que esteve na origem da mudança que levou à queda do Muro de Berlim e à deposição sucessiva dos regimes comunistas na Europa de Leste. Mas o entusiasmo da «Dama de Ferro» sobre o fim do comunismo não incluía a unificação da Alemanha. Para Thatcher, a «questão alemã» persistia intacta no final do século XX: «a Alemanha é pela sua própria natureza mais uma força desestabilizadora do que estabilizadora na Europa» (Thatcher, 1993: 791). Na melhor tradição, o Primeiro-Ministro queria contrabalançar o regresso do perturbador europeu com uma aliança entre a Grã-Bretanha e a França. Num primeiro momento, Thatcher e o Presidente François Mitterrand uniram esforços para travar a estratégia de unificação acelerada do Chanceler Helmut Kohl, apoiada pelo Presidente George Bush. Mas o Presidente francês acabou por preferir um compromisso com o Chanceler alemão sobre uma nova etapa da unificação europeia e deixou o Primeiro-ministro britânico isolado.

Depois do seu fracasso, a oposição radical de Thatcher às propostas franco-alemãs sobre a unificação monetária e a reforma das instituições europeias subiu de tom, quando declarou na Câmara dos Comuns que a Comissão Europeia queria «extinguir a democracia» e impor o federalismo «pela porta das traseiras» (Reynolds, 2000: 271). Essa radicalização esteve na origem da demissão do seu Vice-Primeiro Ministro, Geoffrey Howe, que desencadeou o processo interno de substituição de Margaret Thatcher pelo Ministro das Finanças, John Major, escolhido para dirigir o Partido Conservador em 28 de novembro de 1990.

Os dilemas da política externa britânica

O fim da Guerra Fria não resolveu os dilemas da política externa britânica. Mais uma vez, a Grã-Bretanha tinha uma posição destacada na coligação vencedora, como o principal aliado dos Estados Unidos. O Governo britânico antecipou a viragem soviética e apoiou a linha reformista na Europa de Leste, mas resistiu à estratégia norte-americana de unificação da Alemanha, mesmo depois de a França ter mudado de campo. De certa maneira, tanto a nova preponderância internacional dos Estados Unidos, como o peso crescente da Alemanha, tornavam mais difícil a posição da Grã-Bretanha, dividida, como sempre, entre a sua vocação internacional e a sua vinculação europeia.

A «relação especial» passou a ser menos relevante para os aliados americanos e os alemães eram candidatos alternativos ao lugar de principal parceiro europeu, enquanto a integração europeia se tornou mais importante para todos os Estados europeus e os britânicos corriam o risco de ser secundarizados pelo eixo franco-alemão na formação da União Europeia. As prioridades britânicas não tinham mudado, mas as circunstâncias do pós-Guerra Fria pareciam exigir uma alteração dos equilíbrios entre a dimensão internacional, a dimensão atlântica e a dimensão europeia da sua política externa.

Foi nesse contexto que John Major iniciou o seu primeiro mandato como Primeiro-ministro. A «relação especial» estava em declínio. O Presidente George Bush tinha conduzido as conversações sobre a unificação da Alemanha com a União Soviética e a Alemanha sem contar com os seus aliados britânicos. A Grã-Bretanha e a França participaram ambas nas conferências 2+4, entre a República Federal e a RDA e as quatro potências ocupantes, e assinaram os acordos finais que restauraram a soberania da Alemanha, mas não tiveram uma intervenção decisiva na diplomacia da unificação. Thatcher foi intransigente sobre a necessidade da Alemanha unificada permanecer

na OTAN como membro de parte inteira, quando o Secretário de Estado, James Baker, e o Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Hans-Dietrich Genscher, se comprometiam a limitar a expansão oriental da Aliança Atlântica. Na mesma linha, opôs-se às propostas norte-americanas e alemãs de revisão da doutrina nuclear da OTAN no comunicado final da cimeira do Conselho do Atlântico Norte, realizada em julho de 1990, nas vésperas do encontro crucial entre Gorbachev e Kohl. Em agosto, o Primeiro-ministro encontrou-se com Bush logo nos dias seguintes à invasão do Koweit, quando uma parte importante dos responsáveis da administração republicana, incluindo o Secretário da Defesa, Richard Cheney, admitiam reconhecer a aneção como um facto consumado. Thatcher defendeu que os Estados Unidos deviam intervir sozinhos para expulsar o Iraque, como ela própria tinha feito nas Falklands. O Presidente norte-americano fez o contrário e reuniu uma vasta coligação internacional, sob a égide das Nações Unidas, antes de iniciar as hostilidades contra o Iraque para restaurar a independência do Koweit.

Na fase final da crise iraquiana, John Major, o novo Primeiro-ministro, seguiu a linha americana e mobilizou 35 mil soldados – o maior contingente aliado – para apoiar a intervenção militar dos Estados Unidos, em fevereiro de 1991. Mas os fatores de crise da «relação especial» eram mais fundos e o estatuto excecional da única superpotência sobrevivente implicava uma distância crescente dos Estados Unidos em relação à Grã-Bretanha e à comunidade transatlântica. Paralelamente, a política comunitária britânica também estava em crise. Major, um defensor da estratégia de integração que assegurou a adesão britânica ao Mecanismo de Taxas de Câmbio (ERM), entendia bem que o lugar da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias devia ser no centro da decisão, nas suas palavras, «within the charmed circle» (Reynolds, 2000: 280), ao lado da França e da Alemanha. Mas o sucessor de Thatcher não tinha condições políticas para pagar o preço de entrada nesse círculo e a sua posição foi

sempre defensiva perante as propostas francesas e alemãs apresentadas nas conferências intergovernamentais durante a negociação do Tratado da União Europeia.

Nesse processo crucial, a Grã-Bretanha era a favor da institucionalização da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), mas contra as tentativas francesas de criar um quadro autónomo para a defesa europeia e recusou-se a discutir sequer a possibilidade de integrar a UEO na União Europeia, ou a admitir qualquer iniciativa que pudesse prejudicar a OTAN, num momento crítico em que os próprios Estados Unidos podiam querer deixar cair a aliança transatlântica. No mesmo sentido, os britânicos continuavam a defender a união europeia como uma associação entre Estados soberanos e não aceitaram incluir no novo tratado a definição do sentido federal do projeto comunitário. O Governo conservador não queria aceitar as reformas sociais e era contra a moeda única, pelo que negociou duas cláusulas de *opting-out* que excluíram a Grã-Bretanha do «capítulo social» do tratado e das fases finais da União Económica e Monetária (UEM). Major, como muitos outros, previa o fracasso do longo processo previsto para a criação da moeda única europeia, que selava o compromisso crucial do eixo franco-alemão sobre a unificação, resumido na fórmula irónica citada por Timothy Garton-Ash, «metade do marco alemão para Mitterrand, tudo para a Alemanha de Kohl».

A Grã-Bretanha assinou o Tratado da União Europeia mas, com as suas reservas quanto ao «capítulo social» e a moeda única, era uma «minoria de um» entre os doze fundadores, o que confirmava a sua posição como um parceiro relutante na integração europeia. Nesse contexto, parecia igualmente excessivo concluir que Maastricht tinha sido um novo «Waterloo», como queria Major, ou que era um novo «Munique», na versão de Thatcher e dos seus apoiantes.

A crescente força da Alemanha ficou demonstrada, logo em dezembro de 1991, quando impôs aos parceiros comunitários o

reconhecimento da independência da Eslovénia e da Croácia e, mais tarde, da Bósnia-Herzegovina, que marcaram o regresso da guerra à Europa, no início do processo de secessão da Jugoslávia. No Conselho Europeu de Maastricht, o voto favorável do Governo conservador foi uma clara contrapartida do apoio alemão às cláusulas de *opting out* do Tratado de União Europeia, mas, *a posteriori*, a posição britânica tornou-se mais cautelosa. As sucessivas tentativas de mediação europeia entre as partes, dirigidas primeiro por Lord Carrington e, depois, por David Owen, dois antigos Secretários do *Foreign Office*, bem como a participação de tropas britânicas, ao lado dos franceses e dos holandeses, nas forças de interposição das Nações Unidas, eram consistentes com uma estratégia de contenção cuja finalidade principal era impedir a realização da profecia de Mitterrand, quando o Presidente francês anunciava que a unificação da Alemanha seria o «regresso a 1913» (Bozo, 2005), e impedir que a questão jugoslava voltasse a dividir as potências europeias. O fracasso das tentativas de mediação e a brutalidade da guerra civil na Bósnia-Herzegovina demonstraram os limites da capacidade estratégica da União Europeia e tornaram necessária a intervenção norte-americana. Nesse quadro, formou-se, em 1994, um «Grupo de Contacto», ao qual os Estados Unidos, a Alemanha, a Grã-Bretanha e a França associaram a Rússia, antes da diplomacia norte-americana impor, em 1995, os acordos de Dayton, que puseram fim às hostilidades e garantiram a constituição da Força de Intervenção (IFOR), pela qual a OTAN assegurou a ocupação da Bósnia-Herzegovina.

Tal como Macmillan se enganara no seu cálculo inicial sobre a Comunidade Económica Europeia, também Major falhou na previsão sobre o fracasso da União Económica e Monetária. Em maio de 1997, quando o Partido Trabalhista ganhou as eleições, era claro que a criação da moeda europeia ia para a frente, deixando para trás a Grã-Bretanha, a Dinamarca e a Suécia, os países que tinham deci-

dido ficar de fora, bem como a Grécia, que não reunia as condições mínimas para poder entrar.

O novo Primeiro-ministro, Tony Blair, representava uma nova geração política na esquerda democrática, cujas orientações foram apresentadas no manifesto do *Third Way*, e era o mais europeísta de todos os chefes de governo britânicos desde Edward Heath. A sua posição foi enunciada durante a campanha eleitoral: «I want Britain to be one of the leading countries in Europe» (Wall, 2008: 162). Todavia, as escolhas do Governo do *New Labour* estavam condicionadas pelas decisões do seu predecessor e pelo compromisso de realizar um referendo antes de aderir à moeda única. Em outubro, o Ministro das Finanças, Gordon Bown, confirmou que a Grã-Bretanha não entraria no Euro durante o mandato do novo parlamento. Para contrabalançar essa decisão, Blair inverteu a posição da Grã-Bretanha sobre a defesa europeia e, na cimeira bilateral de Saint Malo, em dezembro de 1998, o Primeiro-ministro e o Presidente Jacques Chirac aprovaram uma declaração onde se definiram os termos em que a União Europeia passaria a ter, pela primeira vez, capacidades militares próprias para se responsabilizar pela resolução de crises, nomeadamente nos casos em que os Estados Unidos e a OTAN entendessem não dever intervir.

A iniciativa de Blair, que esteve na origem da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), foi crucial para demonstrar que o seu Governo estava determinado a ocupar uma posição central na União Europeia apesar de não pertencer à União Económica e Monetária. A nova dimensão de segurança equilibrava a posição da Grã-Bretanha e da França, os dois Estados europeus membros permanentes do Conselho de Segurança, em relação à Alemanha, sem pôr em causa a União Europeia e, simultaneamente, as novas responsabilidades estratégicas moderavam os riscos de uma excessiva dependência dos aliados europeus em relação aos Estados Unidos, sem pôr em causa a OTAN. Pelo contrário, a PESD fortalecia a centralidade da

União Europeia e uma partilha de responsabilidades mais equilibrada podia fortalecer a Aliança Atlântica.

No mesmo sentido, o Primeiro-ministro empenhou-se no duplo alargamento da Aliança Atlântica e da União Europeia para consolidar os dois pilares da comunidade ocidental e integrar as democracias pós-comunistas na Europa Central e Oriental numa Europa livre e unida. Para Blair, o alargamento da União Europeia era a prioridade crucial, muito mais importante do que a moeda única. Em outubro de 2000, em Varsóvia, o Primeiro-ministro quis intervir no debate sobre o futuro constitucional da União Europeia para contrapor à posição dos federalistas a visão de uma Europa alargada, que devia ser «uma superpotência, mas não um super-Estado», uma conceção que tinha não só o mérito da ambiguidade, como o de valorizar as dimensões políticas, estratégicas e de segurança da União Europeia.

Nesse quadro, o «polo ocidental» voltaria a ter duas superpotências, tal como tinha previsto William T.R. Fox, com a diferença de que os Estados Unidos deixariam de estar acompanhados só pela Grã-Bretanha, como na versão original, e passariam a ter a toda a União Europeia como parceiro. Em conjunto, as democracias ocidentais deviam poder consolidar o modelo multilateralista que estava no centro da «doutrina da comunidade internacional» (Seldon, 2005: 398) apresentada por Blair em Chicago, em abril de 1999. Essa visão cosmopolita do internacionalismo liberal era partilhada pelo Primeiro-ministro britânico e pelo Presidente Bill Clinton e fundamentava a «relação especial» anglo-americana numa versão *aggiornata* da defesa comum dos valores da democracia e num esforço conjunto para definir as normas da ordem internacional do pós-Guerra Fria.

A intervenção da OTAN no Kosovo, em nome da doutrina da intervenção humanitária, serviu para pôr à prova a Aliança Atlântica e concretizar a nova visão cosmopolita. A guerra preventiva contra a

Sérvia, sem mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas, era legitimada pela necessidade de punir um regime autoritário que não cumpria os seus deveres de proteção e ameaçava expulsar a minoria albanesa concentrada no Kosovo, parte integrante do que restava do Estado jugoslavo. Embora com limitações importantes – os norte-americanos não queriam ter baixas e opuseram-se à intervenção de forças terrestres, proposta pelos britânicos –, a intervenção da Aliança Atlântica, a instituição multilateral de defesa coletiva das democracias ocidentais, devia garantir a segurança dos kosovares e, sobretudo, a deposição de Slobodan Milosevic. O dirigente comunista resistiu, mas o Kosovo foi ocupado pelas tropas da OTAN no quadro da Força do Kosovo (KFOR).

Nas vésperas dos ataques terroristas de 11 de setembro, Blair tinha acabado de ganhar, pela segunda vez, as eleições gerais, depois de ter conseguido restaurar a posição internacional da Grã-Bretanha. A intervenção das suas forças especiais para restabelecer a missão das Nações Unidas na Serra Leoa, a importância decisiva da decisão britânica para a intervenção da OTAN na guerra do Kosovo, ou a constante pressão anglo-americana sobre o Iraque mostravam que a Grã-Bretanha voltara a ter uma posição única entre as potências europeias como garante da segurança internacional. No mesmo sentido, o Governo trabalhista tinha demonstrado a sua relevância no quadro da União Europeia, com a PESD e o processo de alargamento. A eleição do Presidente George W. Bush não prejudicou a linha de continuidade da «relação especial», não obstante ser evidente os dois dirigentes não partilharem as afinidades políticas e ideológicas que aproximavam Clinton e Blair. Os atentados contra Nova Iorque e Washington coincidiram com a conferência anual do Partido Trabalhista, onde Blair substituiu o seu discurso por uma declaração de solidariedade contra o terrorismo, que definiu logo como a nova ameaça internacional: «This mass terrorism is the new evil in our world today» (Seldon, 2007: 5).

Num primeira fase, a solidariedade internacional prevaleceu e os Estados Unidos puderam intervir no Afeganistão no exercício do seu direito de legítima defesa para neutralizar os santuários da Al-Qaeda e derrubar o regime dos Talibã. A OTAN invocou, por iniciativa do Secretário-Geral, o princípio da defesa coletiva, mas os Estados Unidos dispensaram os seus aliados, cuja intervenção se limitou à ação das forças especiais britânicas, francesas, alemãs e australianas na campanha afegã.

Numa segunda fase, a administração republicana decidiu alargar a «guerra global contra o terrorismo» aos três Estados renegados suspeitos de terem armas de destruição maciça, incluindo o Iraque, o Irão e a Coreia do Norte. Depois de George W. Bush ter denunciado o «Eixo do Mal», a unidade ocidental foi posta em causa e, não obstante os esforços de Tony Blair para evitar uma divisão entre os aliados e obter uma autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas para legitimar uma intervenção militar contra o Iraque, a rutura tornou-se inevitável.

Em janeiro de 2003, nas comemorações do tratado do Eliseu (e do veto do General de Gaulle à entrada da Grã-Bretanha), Chirac e o Chanceler Gerhard Schroeder confirmaram a sua oposição à intervenção militar contra o regime de Saddam Hussein. Em resposta, o Secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, quis desvalorizar essa tomada de posição, dizendo que os Estados Unidos, quando se referiam à Europa, falavam da «nova Europa» e não da «velha Europa» – o «Eixo da Paz» franco-alemão. Paralelamente, Blair mobilizou os aliados europeus dos Estados Unidos, que publicaram uma «Carta dos Oito», na qual o Presidente da República Checa e os chefes de Governo da Grã-Bretanha, da Espanha, da Itália, da Dinamarca, de Portugal, da Polónia e da Hungria manifestavam o seu apoio à política norte-americana.

A Grã-Bretanha foi o único aliado cujas forças militares acompanharam as tropas dos Estados Unidos na invasão do Iraque, em

março. Mais de 40 mil soldados britânicos participaram na guerra e na ocupação do Iraque, depois da deposição de Saddam Hussein. No momento decisivo, Blair não hesitou quando teve de escolher entre a «relação especial» e a «velha Europa». Mas os custos da sua decisão, entre a demissão de Robin Cook, Secretário do *Foreign Office*, as divisões internas no Partido Trabalhista e a onda de antiamericanismo na opinião pública britânica e europeia, foram elevados. De certa maneira, foi essa decisão que definiu os seus mandatos como Primeiro-ministro e condicionou a sua carreira política.

No dia seguinte, Blair voltou a empenhar-se na restauração da aliança atlântica e da sua política europeia. Embora as tropas francesas e alemãs não participassem na ocupação do Iraque, as suas forças integraram a missão da OTAN que se tornou responsável pela ocupação do Afeganistão, no quadro da Força Internacional de Assistência e Segurança (ISAF), em agosto de 2003. Nos meses seguintes, os trabalhos da Convenção Europeia puderam contar com uma rara convergência das três principais potências europeias na feitura do Tratado Constitucional da União Europeia. Por iniciativa de Chirac, que quis assegurar a participação de Blair na definição do quadro da defesa europeia, o trilateralismo esteve presente na negociação do novo tratado, que consolidou o consenso de Saint Malo sobre as responsabilidades de segurança da União Europeia. Essa convergência era tanto mais necessária, quando o alargamento da União Europeia tornava indispensável o reforço da posição política e institucional da Alemanha, da França e da Grã-Bretanha. Mas também era, por definição, limitada, embora o Governo trabalhista tenha aceite a definição do novo tratado como um «Tratado Constitucional», enquanto Blair defendia a criação de um Presidente do Conselho Europeu mais forte e independente do que Chirac e Schroeder podiam aceitar. Não obstante, as posições britânicas na política externa e na defesa marcaram o novo Tratado Constitucional e o peso crescente da Grã-Bretanha ficou demonstrado, na fase final,

pela capacidade de Blair impedir a nomeação do candidato franco-alemão e impor, em junho de 2004, o seu candidato português como o novo Presidente da Comissão Europeia.

A crise transatlântica prejudicou a posição internacional da Grã-Bretanha, enquanto a crise europeia, aberta pela rejeição francesa e holandesa do Tratado Constitucional em junho de 2005, não só confirmou a necessidade política de ultrapassar as ilusões federalistas, como criou condições para não realizar um novo referendo europeu na Grã-Bretanha, que podia comprometer a ratificação do Tratado de Lisboa, tendo em conta a radicalização das posições do Partido Conservador. No entanto, a crise europeia também prejudicou a concertação entre a Grã-Bretanha, a Alemanha e a França na política externa ou um maior empenho da União Europeia na política de defesa e segurança, não obstante a formação da EUFOR, que substituiu as forças da OTAN na ocupação da Bósnia-Herzegovina. As divisões europeias eram, sobretudo, manifestas na relação com a Rússia e, mais tarde, a oposição conjunta da Chanceler alemã, Angela Merkel, e do Presidente francês, Nicolas Sarkozy à entrada da Turquia na União Europeia deixou o Primeiro-ministro britânico isolado. Do mesmo modo, na Aliança Atlântica, persistiam as divisões internas quer quanto ao alargamento da comunidade transatlântica à Ucrânia e Geórgia, quer em relação ao Afeganistão, onde a Grã-Bretanha estava na primeira linha dos combates ao lado dos Estados Unidos, enquanto a Alemanha e a França punham em causa a prioridade atribuída à missão da ISAF, mesmo depois da eleição do Presidente Barack Obama ter criado as condições para recuperar uma maior coesão transatlântica.

A crise financeira de setembro de 2008, pouco depois de Gordon Brown ter substituído Tony Blair como chefe do Governo trabalhista, confirmou essas divisões e a paralisia europeia. A União Europeia não soube nem definir uma resposta conjunta à crise, ou sequer unir-se para propor um quadro de resposta. O Presidente francês,

em nome da União Europeia, quis que Bush convocasse de urgência a cimeira do G8, enquanto o Primeiro-ministro britânico sugeria uma reunião inédita do G20 ao nível de Chefes de Estado e de Governo, como veio a acontecer em novembro.

Nesse contexto, os dilemas que marcaram a política externa britânica desde o fim da II Guerra Mundial permanecem intactos. Obviamente, o fim do império prejudicou a prioridade atribuída à dimensão internacional, embora a Grã-Bretanha tenha continuado a assumir responsabilidades políticas e de segurança a esse nível, como membro permanente do Conselho de Segurança, como potência nuclear e pela sua participação em todas as principais missões militares internacionais das Nações Unidas, da OTAN e da União Europeia. No fim da Guerra Fria, a «relação especial» anglo-americana, que representa o essencial da dimensão transatlântica, perdeu relevância estratégica, no sentido em que a última superpotência sobrevivente se distanciou dos seus aliados, mas ganhou saliência, quando a Grã-Bretanha foi a única potência com que os Estados Unidos puderam contar na Guerra do Iraque. A tendência de regionalização internacional fez com que a dimensão europeia tivesse uma importância cada vez maior para a definição da posição da Grã-Bretanha, que se tornou, no essencial, uma potência regional, embora o legado político e institucional da II Guerra Mundial e a persistência da «relação especial» continuem a contrabalançar esse estatuto mais reduzido.

Em 1947, Ernest Bevin declarou no Parlamento que «O Governo de Sua Majestade não aceita o entendimento de que deixamos de ser uma Grande Potência» (Reynolds, 2000: 309). A política externa britânica nunca desistiu de demonstrar que a Grã-Bretanha não está preparada para desistir dessa qualidade gloriosa.

Quadro 1.
Fontes na internet
<i>BBC News</i> , http://www.bbc.co.uk/news/
<i>British Foreign and Commonwealth Office</i> , http://www.fco.gov.uk/en/
Chatham House, http://www.chathamhouse.org.uk/
Ministério da Defesa, http://www.mod.uk/DefenceInternet/Home/
<i>The International Institute for Strategic Studies</i> , http://www.iiss.org/

Quadro 2.
Leituras recomendadas
Hitchcock, William (2002) <i>The Struggle for Europe</i> . Nova York: Random House.
Dumbrell, John (2001) <i>A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After</i> . Basingstoke: Palgrave MacMillan.
Self, Robert (2010) <i>British Foreign and Defence Policy Since 1945: Challenges and Dilemmas in a Changing World</i> . Basingstoke: Palgrave MacMillan.
Wall, Stephen (2008) <i>A Stranger in Europe</i> . Oxford: Oxford University Press.
White, Brian (1992) «British Foreign Policy. Tradition and Change», in Macridis, Roy (org), <i>Foreign Policy in World Politics</i> . Londres: Prentice-Hall, 7-31.

Bibliografia

- Bozo, Frédéric (2005) *Mitterrand, la fin de la division européenne et l'unification allemande*. Paris: Odile Jacob.
- Bullock, Alan (1983) *Ernest Bevin. Foreign Secretary (1945-1951)*. Nova York: Oxford University Press.
- Carlton, David (1983) *Anthony Eden. A Biography*. London: Allen Lane.
- Dilks, David (org) (1972) *The Diaries of Sir Alexander Cadogan, OM (1938-1945)*. Nova York: G. P. Putnam's Sons.
- Fox, William T.R. (1944) *The Superpowers. The United States, Britain, and the Soviet Union – Their Responsibility for Peace*. Nova York: Harcourt, Brace and Company.
- Hitchcock, William (2002) *The Struggle for Europe*. Nova York: Random House.
- Horne, Alistair (1989) *Macmillan (1957-1986)*. Londres: Macmillan.
- Northedge, Frederick S. (1974) *Descent from Power. British Foreign Policy (1945-73)*. Londres: Allen & Unwin.
- Reynolds, David (2000) *Britannia Overruled*. Harlow: Longman.
- Seldom, Anthony (2005) *Blair*. Londres: Free Press.
- Seldom, Anthony (2007) *Blair Unbound*. Londres: Simon&Schuter.

- Shlaim, Avi (1977) «Ernest Bevin», in Shlaim, Avi; Sainsbury, Keith e Jones, Peter (org), *British Foreign Secretaries Since 1945*. Newton Abbot.
- Thatcher, Margaret (1993) *The Downing Street Years*. Londres: HarperCollins.
- Wall, Stephen (2008) *A Stranger in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Warner, Geoffrey (1994) «Bevin and British Foreign Policy», in Craig, Gordon e Loewenheim, Francis (org), *The Diplomats (1939-1979)*. Princeton: Princeton University Press, 103-134.
- White, Brian (1992) «British Foreign Policy. Tradition and Change», in Macridis, Roy (org), *Foreign Policy in World Politics*. Londres: Prentice-Hall, 7-31.
- Young, Hugo (1989, 1991) *One of Us. A Biography of Margaret Thatcher*. Londres: Macmillan.

CAPÍTULO 9

ÍNDIA

Constantino Xavier

O grande mito da evolução

A emergência da Índia como um ator preponderante na política internacional tem sido objeto de diversas interpretações. Há quem aponte como fatores explicativos o seu tamanho e peso económico, a sua cultura estratégica milenar, o seu relativo isolamento geopolítico, ou mesmo o seu regime democrático e o sucesso da sua transição pós-colonial. As várias explicações são, no entanto, todas influenciadas por uma narrativa central que apresenta a política externa indiana como tendo sofrido uma profunda evolução, «do idealismo para o realismo» (Mohan, 2003). Esta ideia baseia-se num grande mito que urge desconstruir para avaliar a real dimensão da transformação indiana.

O mito apresenta a política externa indiana como objeto de um período de ‘amadurecimento’ desde 1947, progressivamente abandonando a sua ‘despropositada’ vertente idealista e retórica moralista pós-colonial, a favor de um crescente vertente realista e pragmática baseada em objetivos e interesses materiais. Nas palavras de Sumit Ganguly:

As características estruturais da ordem global conduziram, por fim, os decisores indianos a abandonarem a sua agenda

transformativa (idealista) e a adotar políticas adequadas a alcançar os interesses estratégicos e de segurança da Índia. (Ganguly, 2010: 2)

Neste entendimento, as bases da política externa da Índia sofreram uma profunda mutação ao longo das últimas seis décadas, o país sendo inicialmente punido pelo excessivo idealismo de Nehru e depois obrigado a reajustar as suas prioridades, abraçando só em 1991 os princípios da *Realpolitik* pura e dura. Esta tese linear e quasi-biológica, que apresenta a Índia como uma nação adolescente que só recentemente atingiu a maioridade, encontra forte acolhimento entre os próprios académicos, diplomatas e estrategas indianos, ecoando na percepção de que a Índia foi, por demasiado tempo, desrespeitada internacionalmente por ser um *soft state* com boas intenções, mas capacidades materiais insuficientes.

Não há dúvida de que Nehru, Primeiro Ministro e titular da pasta dos Negócios Estrangeiros até 1964, partilhava de uma *Weltanschauung* idealista fortemente influenciada pela sua experiência pessoal no movimento anticolonial. O sucesso da independência da Índia apresentava-se como um caso inédito na primeira metade do século XX, em que o Império Britânico tinha sido derrotado por via da não-violência e dos ideais pacifistas, e tudo indicava que a Índia iria perseguir os mesmos ideais na sua política externa independente, a começar pelo facto de, a partir de 1959, acolher o Dalai Lama e o seu governo tibetano no exílio. De facto, a *retórica* oficial iria adotar esses valores até aos anos 1990, e ainda hoje o faz pontualmente, mas na *prática* cedo emergiu uma política externa extremamente calculista e pragmática, colocando os interesses nacionais acima de qualquer ideal.

Assim, o caso mais exemplar deste «pragmatismo prático» é o da posição ambígua de Nehru, em 1947, sobre a possibilidade de

a Índia pacifista vir a desenvolver o seu embrionário programa de armamento nuclear, uma hipótese que sempre se recusou a descartar, declarando que o país não hesitaria a recorrer a «todos os meios disponíveis» para se defender. As políticas para Caxemira e o Tibete, a gestão do contencioso fronteiriço com a China (que viria culminar na guerra sino-indiana de 1962), ou a invasão militar do Estado da Índia Portuguesa, em 1961, são exemplos adicionais do pragmatismo de Nehru, ciente em consolidar a Índia como uma potência regional e delimitar a sua zona de influência e autonomia. O período pós-Nehru é igualmente fértil em exemplos, especialmente com a sua filha Indira Gandhi, considerada por muitos como um dos expoentes máximos do realismo indiano, incluindo as suas decisões de intervir na guerra de independência do Bangladesh em 1971, ativar o programa nuclear indiano em 1974, e apoiar a invasão soviética do Afeganistão em 1979.

O papel da Índia nestes vários cenários, longe de qualquer ingé-nua motivação idealista, denota uma cultura estratégica extremamente sofisticada e pragmática, dedicada a evitar que o país caísse na dependência de uma das esferas de influência do sistema bipolar da Guerra Fria. Nesse sentido, tendo em conta que o interesse máximo era o de preservar a autonomia estratégica a todo o custo, a retórica idealista e a prática não-alinhada serviam a estratégia de criar um espaço de manobra mínimo e assim garantir a sua autonomia para além dos dois blocos.

É difícil imaginar uma política externa mais realista do que esta. Assim, o que realmente mudou no período pós-Guerra Fria não foi a *política externa* indiana, mas o *contexto internacional* em que esta se inseria, bem como as relativas capacidades indianas para materializar as suas prioridades. É por isso que a transição de 1989-1991 merece um olhar aprofundado para descortinar as linhas de continuidade e mudança no pensamento estratégico indiano.

O trauma da transição

O abrupto colapso da União Soviética, o conseqüente fim da Guerra Fria e a emergência de um sistema unipolar liderado pelos Estados Unidos emergiram, de forma adversa, no preciso momento em que a Índia beneficiava de níveis inéditos de estabilidade, crescimento económico e autonomia.

Os anos 1980 tinham visto a Índia iniciar o seu processo de reformas liderado por Rajiv Gandhi, o seu mais jovem e empreendedor Primeiro Ministro de sempre, o lançamento do seu programa de mísseis balísticos, um período de paz nas relações com o Paquistão e a normalização das relações com a China. Ao nível doméstico, tinha sido também controlada a insurreição separatista sique no Panjabe, bem como outros movimentos armados tribais no Nordeste do país. Mais importante ainda, perante a normalização das relações sino-americanas em 1972, a relação privilegiada de Nova Deli com a União Soviética tinha-se cristalizado numa semialiança, Moscovo passando a representar os interesses indianos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) e a ser o principal fornecedor militar da Índia.

É neste contexto estrutural relativamente favorável que o fim do sistema bipolar, e em particular o colapso da parceria indo-soviética, representou um rude choque para as ambições indianas, deixando a sua política externa mais isolada do que nunca. Com a sua autonomia seriamente ameaçada, a transição sistémica assumiu um carácter traumático na perspetiva indiana, agravado por quatro fatores adicionais.

Primeiro, o colapso financeiro e a crise económica. Em 1991, a Índia chegou a ter uma balança de pagamentos extremamente deficitária e reservas externas para cobrir menos de duas semanas de importações. O Governo foi assim obrigado a recorrer a um inédito empréstimo do Fundo Monetário Internacional (FMI), o que foi visto

como uma violação da soberania financeira do país e como uma submissão a interesses externos potencialmente hostis.

Segundo, o país atravessava um grave período de instabilidade política, com uma fragmentação inédita no parlamento. O histórico Partido do Congresso estava reduzido à oposição entre 1989 e 1991, o que em quarenta anos de independência só por uma vez tinha acontecido, em finais dos anos setenta.

Terceiro, as aspirações de a Índia se afirmar como uma potência regional tinham sofrido um duro revés com a intervenção militar no Sri Lanka (1987-1990), que se saldou numa derrota militar com elevados custos humanos, numa retirada precipitada, e no assassinato de Rajiv Gandhi durante a campanha eleitoral em que se preparava para ser reeleito Primeiro Ministro.

E, por quarto, o sentimento de vulnerabilidade foi amplificado pela violenta insurreição que assolou a região de Jamu e Caxemira em 1989, marcando o início da radicalização do movimento separatista e de um crescente apoio tácito do Paquistão, assim agudizando o sentimento de insegurança indiano.

É neste contexto de vulnerabilidade que Nova Deli foi obrigada a reequacionar todas as suas prioridades estratégicas. Compreende-se que, desaparecido o «guarda-chuva de segurança» soviético e exposto o anacronismo da retórica do não-alinhamento, a preservação da autonomia se apresentasse como prioridade absoluta indiana no pós-Guerra Fria. É precisamente esta a principal linha de continuidade que atravessa os vários períodos históricos do posicionamento externo indiano e que nos permite entender as suas atuais prioridades.

Duas linhas de continuidade: ambição e autonomia

A quasi-obsessão em assegurar a maior autonomia possível deve ser vista como fundamentada num profundo desconforto com o sis-

tema internacional pós-1945 e a posição marginal que a Índia nele mantém. Neste sentido, a Índia alimenta, desde a sua independência, um agudo descontentamento com o processo 'exclusivo' que esteve na origem da arquitetura internacional pós-Segunda Guerra Mundial e com a sua relativa irrelevância, pelo menos a nível formal, em termos de representatividade – em especial, em comparação com a China, a sua ausência como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Ao contrário do que hoje começa a ser reconhecido (o anacronismo da atual arquitetura institucional), para a Índia esta questão não se colocou só *agora*, subsequente à sua emergência internacional nos anos 1990. Para a Índia, o desconforto tem raízes históricas e culturais bem mais profundas, o que se deixa explicar por uma certa ansiedade pós-colonial que, por vezes, assume contornos retóricos vingativos. Estas perceções baseiam-se num entendimento profundamente negativo do passado histórico, em particular do domínio externo do subcontinente durante o último milénio, a Índia sendo sucessivamente dominada, primeiro pelas dinastias islâmicas e depois pelas potências coloniais europeias. É neste prisma que deve ser entendida a contínua prioridade indiana em preservar a autonomia estratégica e recusar entrar nos jogos de poder da Guerra Fria – o objetivo era (e é ainda) profundamente conservador, determinado a sobreviver as atuais circunstâncias hierárquicas consideradas injustas, se não hostis, e aguardar um contexto mais oportuno para realizar o ímpeto revisionista e atualizar o seu ambicionado estatuto.

No que consiste esta histórica ambição indiana que motiva, por sua vez, a sua orientação 'autonomista'? Acima de tudo, na ideia de que a Índia, por natureza e por defeito, é uma grande potência extrarregional e que deve ser reconhecida como tal. Quando os diplomatas indianos advogam um mundo «mais multipolar» não defendem necessariamente um mundo mais «democrático», «pacífico», ou «justo», ideias geralmente subentendidas na definição europeia

de multipolaridade. Em vez disso, entendem o conceito como um simples estágio no desenvolvimento das relações internacionais, ou seja, um ‘trampolim’ para voos maiores. No plano concreto, a ambição indiana de se afirmar como grande potência baseia-se em diversas ‘premissas’ que são frequentemente invocadas por diplomatas indianos quando se discute a legitimidade de o seu país aspirar a uma posição mais relevante. Incluem-se frequentemente indicadores de dimensão (território, população, economia), materiais (capacidades militares, em particular a nuclear), mas também normativos (regime democrático, credenciais pacifistas) e históricos (civilização e cultura milenar).

Este último fator é particularmente importante para compreender as posições da política externa indiana. Assumindo o papel de herdeira de uma grande civilização, a Índia reveste as suas principais visões do mundo com um tom universalista, tal como é aliás refletido na sua expressão védica *vasudhaiva katumbakam* (o mundo é a minha família). Deste modo, os destinos da Índia e do mundo são vistos como estando intimamente ligados, um sentimento expresso no histórico discurso de Nehru perante a Assembleia Constituinte, no qual afirmou que «os sonhos da Índia são também os sonhos do mundo», equiparando ainda o país a «uma nova estrela de liberdade no Oriente» (Nehru 1947). A ideia encontra-se também subtilmente representada na forma normativa como a Constituição descreve as tarefas indianas a nível internacional (ênfase adicionada):

51. Promoção da paz e segurança internacional. O Estado deverá:

- (a) *promover* a paz e segurança internacionais;
- (b) *manter* relações justas e honradas entre as nações;
- (c) *incentivar* ao respeito pelo direito internacional e às obrigações dos tratados nas relações entre os povos organizados;

e (c) *encorajar* a resolução de diferendos internacionais por via da arbitragem (Indiacode, 2010)

Assim, é possível constatar que a diplomacia indiana identificou, desde cedo, a política internacional como uma área privilegiada para sublinhar e promover a sua superioridade moral, assumindo um caráter pedagógico, legitimado pelo sucesso precoce do seu movimento independentista. Embora seja pouco claro qual o preciso conceito de «grande potência» que os estrategas indianos ambicionam para o seu país, é incontestável que estes argumentos originam todos no desconforto com a atual ordem internacional e que procuram legitimar, muitas vezes de forma contraditória, a sua ambição (Xavier, 2006).

Analisada a principal linha de continuidade da política externa indiana torna-se mais simples contextualizar a segunda linha de continuidade, nomeadamente a eterna preocupação em preservar e maximizar a autonomia estratégica do país na arena internacional. Para os estrategas indianos, desde 1947 até hoje, este objetivo sagrado decorre precisamente da centralidade da ambição de grande potência. Na perspetiva indiana, preservar a autonomia dos centros de decisão, a agenda e o ritmo de transformação em várias áreas-chave (economia, defesa, sociedade etc.), é entendido como uma estratégia obrigatória para um país que aspira ao estatuto de grande potência, mas enfrenta um contexto adverso e capacidades insuficientes para o poder materializar imediatamente.

Vários exemplos recentes demonstram que é precisamente perante a progressiva abertura e interdependência de vários setores do país à economia global e a influências externas que os debates sobre a autonomia (*self-reliance*) se têm agudizado e, por vezes, conduzido a decisões radicais. É o caso das celebrações com que foram recebidos os testes nucleares em 1998 (simbolizando assim a autonomia estratégica do país ao mais alto nível das capacidades militares); do intenso debate acerca da contrapartida imposta pelos Estados Unidos

no acordo bilateral de cooperação civil nuclear (2005) de colocar vários reatores sob tutela dos inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA); da recusa em aceitar qualquer apoio humanitário internacional a seguir ao tsunami de 2004; e a hostilidade com que são recebidas todas as ofertas de mediação, incluindo as norte-americanas, para o conflito indo-paquistanês da Caxemira.

Esta hipersensibilidade indiana no que concerne a autonomia do país e os riscos de dependência externa não se restringe só ao setor estratégico, mas influencia também importantes decisões económicas e culturais – é o caso das medidas protecionistas impostas a investimentos e importações chinesas, invocando «razões de segurança», bem como do debate sobre o impacto cultural das reformas económicas e o associado ‘perigo’ de submissão a valores ocidentais (em 1998, os nacionalistas do BJP adotaram com sucesso o *slogan* eleitoral «*import electronic chips, not potato chips*»).

Três dimensões de mudança

Ambição e autonomia caracterizam assim as duas linhas de continuidade que marcam a política externa indiana e que, em certa medida, têm reforçado a sua influência no contexto da abertura do país nas últimas duas décadas. Coexistem no entanto importantes dimensões de mudança, indicando uma progressiva transformação das prioridades desde 1991.

O primeiro elemento de mudança deixa-se caracterizar pelo desenvolvimento de uma diplomacia crescentemente económica. Embora o modelo indiano, ao contrário do caso chinês, nunca tivesse dependido das exportações para acelerar as taxas de crescimento, os interesses indianos inseriram-se rapidamente na nova economia global. Entre 1991 e 2007, o volume de comércio internacional cresceu sete vezes, de 46 para 320 mil milhões de dólares norte-americanos

(MUSD), e o volume total de investimento direto estrangeiro acumulado na Índia de 540 milhões para 56 mil MUSD. No que concerne as reservas externas, em menos de dez anos, passaram de 28 mil para 316 mil MUSD em 2008 (Kowalski e Dihel, 2009).

Também as crescentes necessidades energéticas obrigaram a novas prioridades no plano externo. O consumo energético tem crescido anualmente entre 5 e 7 p.c. e espelha o rápido aceleramento da sua economia que, mesmo com a crise financeira, deverá crescer entre 7 e 9 p.c., podendo em 2010 vir mesmo a ultrapassar, pela primeira vez, a taxa chinesa. O carvão representa uma parte substancial (55 p.c.) do *mix* energético indiano, seguindo-se o petróleo (31 p.c.), o gás natural (8 p.c.), as energias renováveis (5 p.c.) e o nuclear (1 p.c.) (Madan, 2006).

A Índia já é o terceiro maior consumidor de petróleo na Ásia, e distingue-a, neste setor em particular, não só a sua imensa dependência em termos de importações (perto de dois terços), mas também uma dependência concentrada em termos geográficos: mais de dois terços das importações petrolíferas originam no Médio Oriente, e mais de metade em só quatro países daquela região: 25 p.c. da Arábia Saudita, 12 p.c. do Kuwait, 10 p.c. do Iraque, e 7 p.c. do Irão (Xavier, 2009). Estima-se aliás que a dependência de hidrocarbonetos irá aumentar significativamente nas próximas décadas, possivelmente para 90 p.c. em 2030, e compreendem-se assim os esforços indianos em apostar no desenvolvimento da energia nuclear (depois do acordo com os Estados Unidos), nas energias renováveis (nas eólicas é já um dos líderes mundiais), e também na diversificação regional das importações petrolíferas, nomeadamente para África e a América Latina.

Estas novas prioridades económicas tiveram um impacto profundo na política externa indiana, obrigada a diversificar o leque das suas relações estratégicas. Primeiro, logo nos anos 1990, conduziu a uma aproximação ao Japão e ao Sudeste Asiático, bem como aos Estados

Unidos, à União Europeia (UE) e à China, vistos como fontes de investimento e mercados de exportação. Segundo, acelerou o processo de penetração institucional, a Índia passando a membro da OMC em 1995 e a participar de forma mais regular no FMI, Banco Mundial e outros fóruns económicos, incluindo quadros alternativos como os eixos BRIC ou IBSA. Por fim, no campo dos recursos energético, obrigou a diplomacia indiana a investir fortemente no Médio Oriente e, já mais recentemente, em África e na América Latina, e a adicionar uma política *Look West* à congénere *Look East* iniciada nos anos 1990 para o Japão e a Ásia do Sudeste (Jaffrelot, 2003).

O grau de profundidade desta viragem económica é revelado pelo papel da diáspora indiana. Até aos anos oitenta, os mais de vinte milhões de indianos residentes no estrangeiro eram ignorados e por vezes mesmo hostilizados por Nova Deli, com as reformas de 1991 e as novas prioridades económicas nacionais, esta abordagem mudou de forma abrupta. Os governos indianos, concentrados em maximizar potenciais fontes de investimento, remessas, depósitos, e *know-how* para modernizar setores-chave emergentes (caso das tecnologias de informação), viram-se obrigados a redesenhar por completo o relacionamento com a diáspora, instituindo uma política especial para os emigrantes (incluindo os estrangeiros de origem indiana) que passou pela criação do *Ministry of Overseas Indian Affairs* e pela revisão da lei de nacionalidade (Lal, 2006).

A segunda dimensão de mudança diz respeito a uma nova posição perante um outro indicador fundamental de capacidades materiais – as capacidades militares, estratégicas e, em particular, nucleares. Obrigada pelas novas circunstâncias pós-Guerra Fria, e capacitada pelo crescimento da sua economia, a Índia iniciou um vasto processo de modernização das suas Forças Armadas. Os testes nucleares de maio de 1998, duas semanas depois dos nacionalistas do BJP terem chegado ao poder, assumem uma importância crucial, marcando um ponto de rutura com a ambiguidade que até então envolvia

o estatuto nuclear do país. Nova Deli tem, desde então, efetuado elevados investimentos no seu programa de mísseis balísticos, indústria de defesa convencional, programa espacial, e tropas especializadas (*counterterrorism, urban, jungle e high-altitude warfare*, entre outras), chegando a ultrapassar a China e a assumir-se como maior importador de armamento convencional entre os países em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, indicando também uma maior extroversão estratégica, o país tem apostado na projeção de poder militar. Destacam-se o crescente número de exercícios bilaterais ou multilaterais, a expansão da atividade da sua Marinha de Guerra no Oceano Índico, a participação maciça em missões de paz internacionais da ONU (é um dos três maiores contribuintes em termos de forças) e a aposta na formação de oficiais estrangeiros nas suas academias militares.

A terceira dimensão de mudança aplica-se à estratégia de alianças e parcerias da política externa indiana. Até ao fim da Guerra Fria, a Índia teve na União Soviética o seu aliado mais próximo, mas, para além de Moscovo, os seus relacionamentos bilaterais eram, no melhor dos casos, cordiais e inócuos. O Movimento dos Não-Alinhados nunca se cristalizou num efetivo bloco diplomático e, com as restantes grandes potências (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, China e Japão) as relações eram geralmente superficiais.

Nas últimas duas décadas, a estratégia tem sido, no entanto, profundamente alterada, Nova Deli abraçando o que Kanti Bajpai apelidou de «omni-alinhamento» (Bajpai, 2005). Este comportamento é indicado pelo facto de Nova Deli ser hoje das capitais mundiais que acolhe o maior número de missões diplomáticas. Motivado em boa parte pela primeira dimensão de mudança (a necessidade de acelerar a diplomacia económica) os Governos indianos têm, desde 1991, procurado aprofundar as relações bilaterais com praticamente todos os principais atores no xadrez internacional. A Índia conseguiu assim

estabelecer parcerias estratégicas com um conjunto extremamente diverso de atores, não só com os Estados Unidos, a UE e as principais potências europeias, o Japão e a Austrália, mas também com a Rússia, o Irão e a China. Esta polivalência (ou mesmo «poligamia estratégica») é mais um indicador da sua preocupação em alargar a sua autonomia no pós-Guerra Fria. Contudo, em contraste com o passado, estas parcerias envolvem agora trocas e entendimentos muito mais substanciais nos capítulos económico e estratégico.

Já no plano multilateral, esta mudança espelha-se também no crescimento exponencial do número de fóruns institucionais de que a Índia é membro ou observador, incluindo a ASEAN, APEC, ARF, Organização de Cooperação de Xangai (OSC), IBSA e BRIC. Esta dimensão de mudança espelha assim uma Índia proactiva em termos bilaterais e multilaterais, empenhada em institucionalizar parcerias, maximizar o número de alternativas e assim alargar a sua autonomia.

É porém interessante observar que a sustentabilidade deste omni-alinhamento estratégico começa a ser posta em causa nos círculos estratégicos indianos, especialmente perante a crescente ameaça que a China apresenta para os interesses indianos. Depois de várias décadas em que era *tabu* falar sobre, ou mesmo estudar o vizinho chinês em Nova Deli, a Índia acordou repentinamente para o novo equilíbrio de forças, estando a reformular todas as suas prioridades perante o novo poderio da China. Assim, coloca-se a possibilidade de a ascensão da China estar já a despoletar uma nova dimensão de mudança na política externa indiana – designadamente a necessidade de o país se reequilibrar no contexto regional, possivelmente com recurso aos Estados Unidos, mas também à Europa, ao Irão e o Japão. No entendimento indiano, para preservar a autonomia do país, vale tudo, incluindo cultivar um leque de relações profundamente antagónicas que resultam, por exemplo, em parcerias estratégicas simultâneas com Israel e o Irão.

A agenda diplomática indiana

A agenda diária dos diplomatas indianos no *South Block*, em Nova Deli, e nas mais de uma centena de representações externas no estrangeiro, é um imenso *masala* de prioridades tão diversas como a nova ordem nuclear, a nova cidadania para os indianos da diáspora e a defesa dos interesses de Nova Deli em relação às questões climáticas. No total, é possível identificar 25 questões que, de acordo com a sua importância relativa, são classificadas de forma resumida em quatro categorias diferentes, desde as de prioridade absoluta até às que são consideradas indesejáveis, se não mesmo um tabu.

Num primeiro nível, encontramos um conjunto de cinco questões que são de prioridade absoluta para Nova Deli. Primeiro, tendo em conta um passado de três guerras e o estatuto nuclear deste vizinho e rival, encontra-se o Paquistão e, por associação, a situação no Afeganistão. O futuro desta frente *Af-Pak* é de importância vital para os interesses de Nova Deli, que nela identifica várias ameaças de segurança, em especial no que concerne a disputada região de Caxemira. Uma segunda prioridade absoluta relaciona-se com a China que surge de forma crescentemente ameaçadora no horizonte estratégico, muitas vezes ressuscitando o trauma da derrota na guerra de 1962. Embora as relações bilaterais se tenham intensificado de forma impressionante nos últimos dez anos, com grandes vantagens comerciais, subsistem vários focos de tensão (como a disputa fronteiriça ou a presença do Dalai Lama na Índia) e ganha terreno a posição de que é preciso desenvolver opções militares para enfrentar a crescente expansão da China na Ásia do Sul.

Uma outra prioridade de primeira categoria relaciona-se com a necessidade de garantir externamente os recursos energéticos necessários para sustentar as altas taxas de crescimento económico, o que tem conduzido a uma intensificação de relações com vários países no Médio Oriente (Arábia Saudita, Irão) e em África (Sudão,

Nigéria, Angola). Uma quarta prioridade absoluta relaciona-se com a necessidade de desenvolver uma nova diplomacia económica, não só promovendo a Índia como mercado de capitais e destino atrativo para investimentos estrangeiros, mas também assistindo as novas multinacionais indianas (TATA, Essar, Reliance, Bharti, etc.) a operarem no plano global. Finalmente, a quinta prioridade absoluta de Nova Deli é afirmar-se como a grande potência residente no Oceano Índico, procurando dotar a sua Marinha de capacidades de projeção de poder oceânico ao mesmo tempo que desenvolve novas iniciativas multilaterais como o *Indian Ocean Naval Symposium* e reavivar a *Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC).

Num segundo nível de prioridade externa, encontramos um conjunto de nove questões importantes, mas não vitais. Primeiro, as relações com os Estados Unidos que, principalmente desde a administração Bush e em paralelo à ascensão da China, têm testemunhado uma melhoria sem precedentes, culminando no acordo de cooperação nuclear civil de 2008 e no apoio de Obama, em 2010, a um lugar permanente para a Índia no Conselho de Segurança da ONU. Segundo, a região da Ásia do Sul, considerada como o espaço estratégico ‘natural’ da Índia, onde iniciativas políticas multilaterais de integração regional como a *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) têm dado lugar a relações mais pragmáticas, de cariz bilateral, económico e militar, principalmente com o Nepal, Bangladesh e Sri Lanka. Terceiro, surge a política *Look East* iniciada na década de noventa, com o objetivo de reforçar os laços económicos e políticos com o Sudeste asiático e a Ásia Oriental, em particular com o Japão. Esta aproximação assume presentemente importância acrescida no sentido de contrabalançar a China.

Em quarto lugar, surge o objetivo de colocar a Índia no seio das novas potências económicas não-ocidentais e emergentes, tal como cristalizadas nas cimeiras BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) ou na trilateral IBSA (Índia, Brasil, África do Sul). Associada a esta priori-

dade encontra-se a reivindicação indiana de reforma das principais instituições internacionais incluindo, em particular, o Conselho de Segurança da ONU. Esta quinta prioridade inclui também a atualização do peso relativo da Índia, por exemplo em termos de voto, em organizações como o Banco Mundial ou o FMI. Uma sexta prioridade inclui a nova diplomacia indiana para África, visto como um fonte importante de recursos energéticos e como mercado apetecível para investimentos indianos. Embora consciente dos seus limitados recursos em comparação com a China, Nova Deli tem vindo a explorar a ideia de se demarcar positivamente de Pequim, procurando oferecer um modelo de cooperação mais sustentável para os interesses africanos. Uma sétima prioridade de Nova Deli relaciona-se com a necessidade de desenhar uma nova ordem nuclear para além do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT) que os indianos veem como arcaico e discriminatório, especialmente no seguimento do acordo com os Estados Unidos, que confere ao seu país um reconhecimento nuclear *de facto*, mas não *de jure*.

A oitava prioridade inclui os esforços indianos de condenação ao terrorismo internacional, visto como uma das maiores ameaças para a sua segurança doméstica. Enquanto que em público isto se tem refletido mais na retórica diplomática, no terreno menos visível da cooperação na área das informações ou do treino em práticas antiterroristas, esta temática tem tido uma importância crescente na agenda externa da Índia. Finalmente, uma última questão prioritária diz respeito à necessidade de desenvolver o imenso *soft power* indiano, ou seja, a imagem e capacidade de atração internacional da Índia no plano cultural, educacional e económico. A criação, em 2006, de uma divisão de diplomacia pública no Ministério dos Negócios Estrangeiros indiano, é um importante passo nesse sentido.

Num terceiro nível de prioridade externa, encontra-se um conjunto de nove questões de importância menor, ou seja, de terceira categoria. É o caso da UE que, embora como bloco conjunto seja

o maior parceiro comercial da Índia, continua a ter uma relevância reduzida na ótica indiana, Nova Deli preferindo sempre o plano bilateral ao contacto direto com Bruxelas, especialmente depois do falhanço de um acordo de comércio livre, em 2008. Segundo, em relação ao Médio Oriente, a Índia tem vindo a assumir uma posição crescentemente pragmática, aproximando-se de Israel (agora um dos seus principais fornecedores de equipamento militar) e mostra-se muito menos interessada em assumir um papel de liderança na resolução do contencioso israelo-árabe à volta da Palestina. Os recursos energéticos e militares em jogo, bem como a sua vasta diáspora residente na região, têm-se sobreposto ao prisma político-ideológico com que Nova Deli tradicionalmente abordava o Médio Oriente.

Terceiro, a Rússia mantém-se como um dos mais importantes parceiros na área da defesa, mas a sua importância tem vindo a decrescer significativamente desde os anos 1990, especialmente no plano comercial. Uma quarta prioridade 'menor' reside na Ásia Central, onde a Índia tem procurado novos recursos energéticos, conter a presença da China e, ao mesmo tempo, alcançar profundidade estratégica de forma a contrabalançar a influência paquistanesa no Afeganistão. A ambição de ser ver na liderança de um ressuscitado bloco afro-asiático de países em desenvolvimento surge como uma outra prioridade indiana. Aqui, a diplomacia indiana procura distinguir-se de uma China «superpotência do Norte» e posicionar-se como voz representativa do «Sul Global», um eufemismo moderno para o que outrora se designava por Movimento dos Não-Alinhados. Uma sexta prioridade é a antiga questão do desarmamento mundial, tal como defendida no plano de ação de Rajiv Gandhi em 1988, nas Nações Unidas: embora de forma hesitante, os diplomatas indianos do *South Block* continuam a afirmar esta como uma das suas grandes bandeiras. Já a possibilidade de um novo acordo comercial global, no seguimento do falhanço da ronda de negociações de Doha, é visto como uma questão importante, mas

já não prioritária na ótica externa indiana, que desde então tem preferido apostar em acordos ou parcerias de comércio livre bilaterais (por exemplo com a Coreia do Sul ou os países da ASEAN). Finalmente, uma última questão de importância relaciona-se com a nova diplomacia para a imensa diáspora indiana, vista como um recurso económico e diplomático para os interesses externos da Índia, tal como já discutido mais acima.

Finalmente, num quarto nível e tudo menos prioritárias, encontram-se três questões ‘intocáveis’ que, na perspectiva diplomática indiana, equivalem praticamente a tabus. Uma primeira questão relaciona-se com as grandes questões ambientais como as alterações climáticas e a agenda internacional para a redução de emissões de carbono. Neste capítulo Nova Deli tem assumido muitas vezes posições defensivas e mesmo obstructionistas, bloqueando propostas de consenso nas cimeiras de Copenhaga e Bali e insistindo no seu «direito à poluição» derivado da sua necessidade de crescimento industrial equivalente ao que diz ter sido gozado pelos países ocidentais desde o século XIX. Uma segunda questão-tabu diz respeito aos regimes autoritários e às violações de direitos humanos, onde Nova Deli recusa radicalmente a imposição de sanções, votando também muitas vezes contra a adoção de resoluções de condenação nas Nações Unidas. Embora a diplomacia indiana seja uma histórica advogada do princípio *soberanista* e do princípio da não-ingerência, esta vertente tem-se intensificado nos últimos anos, fruto das novas prioridades económicas e estratégicas que nem sempre são compatíveis com posições mais normativas.

Finalmente, e por estas mesmas razões, a terceira temática ‘intocável’ na agenda externa indiana diz respeito aos *rogue states* com pretensões nucleares ou ligações terroristas (como o Irão, o Sudão, a Síria ou a Coreia do Norte) e as iniciativas internacionais, principalmente sob liderança norte-americana, que visam o seu isolamento

ou punição. Receosa de ver o seu espaço de manobra reduzido, Nova Deli procura, em vez disso, preservar os seus privilegiados contactos bilaterais com estes párias da comunidade internacional, por vezes mesmo defendendo-os.

Quadro 1.

A agenda diplomática indiana

Prioridades absolutas

1. Afeganistão-Paquistão
2. China
3. Recursos energéticos
4. Diplomacia económica
5. Oceano Índico

Prioridades de segunda categoria

6. Estados Unidos
7. Vizinhança regional/Ásia do Sul
8. Ásia oriental e do Sudeste
9. Nova ordem económica (BRICs)
10. Reforma das instituições internacionais (ONU)
11. África
12. Nova ordem nuclear pós-NPT
13. Combate ao terrorismo

Prioridades de terceira categoria

14. Diplomacia pública (*soft power*)
15. União Europeia
16. Médio Oriente
17. Rússia
18. Ásia Central
19. Liderança *Global South* / G77
20. Desarmamento internacional
21. Comércio livre / Doha
22. Diáspora indiana

Tabus

23. Combate às alterações climáticas
24. Regimes autoritários e direitos humanos
25. Estados-pária

Limitações infraestruturais

Será o país capaz de gerir esta complexa agenda diplomática e os variadíssimos obstáculos que enfrenta no plano externo? Que infraestrutura institucional suporta a ambição indiana? No plano doméstico, identificam-se limitações a três níveis.

Primeiro, no plano institucional, é questionável até que ponto o pequeno e arcaico Ministério dos Negócios Estrangeiros indiano (o *Ministry of External Affairs*) será capaz de dar conta do imenso recado que é representar os interesses do país ao nível global. O ministério sofre de uma falta crónica de diplomatas: por cada indiano, há quatro congêneres brasileiros e sete chineses. Acresce uma rede de representações externas manifestamente insuficiente, muitas vezes na dependência de um ou dois diplomatas de carreira. A qualidade dos novos diplomatas também tem vindo a decrescer ao longo dos últimos anos, os jovens indianos agora preferindo uma carreira no lucrativo setor privado à estabilidade e prestígio anteriormente associados ao funcionalismo público. Mesmo entre os que procuram fazer uma carreira no *Indian Administrative Services* (IAS, ao qual concorrem anualmente cerca de duzentos mil candidatos para cerca de quinhentas vagas) a preferência é maior para os serviços domésticos (polícia, magistratura, etc.) do que para o diplomático que oferece menos regalias financeiras e obriga a ausências prolongadas do país (Markey, 2009; Rana, 2000).

Uma segunda limitação decorre do regime democrático, tamanho e diversidade da população indiana. É certo que a aparência coerente e centralizada da política externa de um país autoritário como a China é muitas vezes uma mera ilusão, mas não deixa de ser igualmente verdade que os processos de tomada de decisão numa democracia são bem mais complexos. No caso concreto da Índia há uma multiplicidade extrema de atores que influenciam ou determinam a política externa em várias dimensões. São exemplos os partidos comunistas que no parlamento se opuseram a um acordo nuclear com os Estados Unidos (2005); os governos estaduais do Querala e Maharastra no caso de acordos de comércio livre que afetam os seus interesses agrícolas ou industriais; a imensa minoria muçulmana no caso da oposição a um eventual apoio indiano nas duas guerras do Golfo; ou o caso em que a pressão de grupos

nacionalistas hindus obrigou Nova Deli a abordar os direitos civis e culturais da sua diáspora ao nível bilateral. Ao mesmo tempo, a comunicação social, livre e extremamente ativista, consegue também transmitir e mobilizar a opinião pública de uma forma ímpar na Ásia, obrigando muitas vezes o Governo a importantes compromissos na sua política externa. Se há quem explique o relativo imobilismo da política externa indiana com recurso a esta imensa diversidade e complexidade de atores intervenientes, é também verdade que, quando atingido um consenso, a representatividade associada garante aos diplomatas indianos uma maior celeridade e capacidade negocial (Kapur et al., 2009).

Finalmente, em contraste com esta vibrante comunidade política indiana, surge uma terceira limitação que diz respeito ao relativo desinteresse da maioria dos indianos pelas questões internacionais. A política externa tem uma comissão parlamentar própria na *Lok Sabha* (a *Standing Committee on External Relations*), mas esta é das menos concorridas. O grande debate à volta da aprovação do acordo de cooperação nuclear com os Estados Unidos, no verão de 2008, terá sido talvez a única vez durante a última década em que uma questão de política externa foi fraturante, obrigando o Governo a submeter-se a uma moção de confiança. Em geral, no entanto, a política externa é uma ausente constante nos programas eleitorais de quase todos os partidos e das suas respetivas campanhas. É possível interpretar este desinteresse como resultado de várias décadas de introversão estratégica, em especial desde os anos 1970, quando a Índia se começou a isolar no plano internacional, com repercussões graves no próprio ensino e investigação em Relações Internacionais e estudos de área (Alagappa et al., 2009). No entanto, o animado debate que se trava atualmente em Nova Deli sobre a possibilidade de a Índia se vir a desenvolver num *bridging power*, bem como a emergência de uma nova geração de jovens liberais, por exemplo à volta do projeto *The National Interest*, promete uma mudança positiva.

Quatro desafios para as próximas décadas

Tendo em conta a trajetória da política externa indiana desde 1947, as suas principais linhas de continuidade, o «trauma estratégico» do pós-Guerra Fria, as principais dimensões de mudança, e a sua agenda diplomática e respetivas limitações infraestruturais, é possível traçar um conjunto de quatro desafios.

Primeiro, a ambição indiana de alcançar o estatuto de grande potência depende, em grande medida, da sustentabilidade do seu modelo de crescimento (económico e estratégico) e da condição de os seus recursos domésticos poderem ser gradualmente transferidos para o plano externo. A questão não é meramente económica e estratégica – apresentam-se como desafios fundamentais questões tão diversas como a estabilidade e a coesão do seu sistema político federal, a pacificação da Caxemira, a radicalização da imensa minoria muçulmana (mais de 150 milhões), as tensões inter-religiosas e interétnicas, a sustentabilidade do já desgastado ecossistema subcontinental, bem como todos os principais indicadores do que convencionalmente se entende por segurança humana e que afetam uma população de mais de mil milhões de pessoas. É por esta razão que, tal como a China, a Índia (ainda) concentra a esmagadora parte dos seus recursos no nível interno, assumindo uma posição relativamente conservadora no plano externo.

Segundo, contrastando com o passado em que Nova Deli procurava constantemente transcender a região da Ásia do Sul e soltar-se do conflito bilateral com o Paquistão, de forma a assumir-se como uma grande potência *global*, os estrategas indianos têm vindo a recentrar as suas prioridades no plano *regional*, invertendo as prioridades – nesta perspetiva, a Índia só poderá aspirar a um papel preponderante a nível global *depois* de consolidar a sua posição como potência regional. Perante a crescente presença chinesa neste espaço de segurança tradicionalmente indocêntrico (do Afeganistão

e do Nepal à Birmânia e ao Sri Lanka), este desafio assume uma urgência ainda maior, a Índia estando a apostar na interdependência e integração regional económica com os seus principais vizinhos, mas também na projeção de poder (razão principal que levou ao seu envolvimento no Afeganistão). É este o objetivo da *Gujral Doctrine*, que desde os anos 1990 procura integrar os países vizinhos por via de medidas de confiança político-económicas.

Terceiro, como referido anteriormente, perante a inevitável emergência da China como segundo pólo num sistema crescentemente bipolar, Nova Deli terá que reequacionar a sua estratégia omni-alinhada e considerar uma ainda maior aproximação aos Estados Unidos (ou outros pólos alternativos, como o Japão ou o Médio Oriente). Tendo em conta as linhas de continuidade fundamentais que marcam a política externa indiana, este é certamente um desafio monumental, passível de despoletar grandes debates e tensões internas no campo da cultura estratégica indiana. O objetivo central será preservar a autonomia (via não- ou omni-alinhamento) e, ao mesmo tempo, não deixar que o ambicionado estatuto de grande potência sucumba perante as novas realidade geoestratégicas. Na prática, isto implica alcançar um equilíbrio extremamente difícil: conter a China de forma pacífica sem, no entanto, entrar numa relação de dependência perante os Estados Unidos.

Quarto, perante a comunidade internacional, Nova Deli será, a médio prazo, obrigada a abandonar as suas reticências em relação a um maior comprometimento, envolvimento e responsabilidade perante as principais questões de *global governance*. Até ao momento, a Índia tem aproveitado o estatuto de *free rider*, assumindo por vezes mesmo posições divergentes, bloqueando importantes consensos. Como reagirá a Índia à crescente pressão para transferir o seu peso em termos de capacidades materiais brutas para o plano da liderança e influência normativa no plano global, por exemplo em relação à ordem liberal ou ao regime político democrático? Aceitará

abraçar um discurso mais intervencionista, por exemplo em relação aos *rogue states* e regimes autocráticos com que mantém parcerias económicas importantes? E, mais do que capacidade, terá Nova Deli interesse em assumir esse papel de *responsible stakeholder*, ou seja, de acionista empenhado, especialmente em contraste com uma China igualmente relutante, mas menos interessada e mais suspeita aos olhos da comunidade internacional?

É do conjunto destes quatro desafios que emergirá a nova política externa indiana nas próximas décadas. Para os interesses europeus, esta transição assume uma importância vital – o papel da Índia terá um impacto profundo não só na mutação da ordem regional da Ásia, mas também na estabilidade ou no conflito com que se desenrolará o processo de mutação do sistema internacional. Nesse contexto de transição de uma ordem essencialmente unipolar para um ainda incerto cenário pós-unipolar há uma certeza específica que sublinha a importância da Índia: o país encontra-se no epicentro de um novo espaço geopolítico que é fulcral para a política internacional das próximas décadas, no cruzamento entre as várias Ásias (Central, do Sul, Sudeste e Oriental, via China) e como uma «península» estratégica no Oceano Índico, entre o Atlântico e o Pacífico. É nesse âmbito que a Índia deve ser vista como uma potência-pivô, ou seja, uma peça-chave para compreender a nova ordem mundial.

Quadro 2.
Questões para análise
Faz sentido analisar a política externa indiana desde 1947 como uma evolução de idealismo para realismo?
O não-alinhamento não morreu em 1990. Comente.
Que obstáculos externos e limitações domésticas poderão dificultar a emergência da Índia como grande potência?
De que forma poderá a ascensão da China alterar as prioridades externas da Índia?

Quadro 3.
Fontes na internet
<i>Institute for Defence Studies & Analyses</i> , http://www.idsa.in
<i>Live Fist</i> (Defesa), http://livefist.blogspot.com
Ministério dos Negócios Estrangeiros da Índia, http://www.mea.gov.in
<i>The Hindu</i> , http://www.hindu.com
<i>The Takshashila Foundation</i> , http://www.takshashila.org.in

Quadro 4.
Leituras recomendadas
Cohen, Stephen (2001) <i>India: Emerging Power</i> . New Delhi: Oxford University Press.
Ganguly, S. (2010) (org) <i>India's Foreign Policy: Retrospect and Prospect</i> . Oxford: Oxford University Press.
Kapur, D. (2009) (org) «Future issues in India's foreign policy: ideas, interests and values», Special issue, <i>India Review</i> , 8(3).
Mallavarapu, S. & Bajpai, K. (2005) (org) <i>International Relations in India: Theorising the Region and Nation</i> . New Delhi: Orient Longman.
Mohan, C. R. (2003) <i>Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy</i> . New Delhi: Viking Press.
Rana, K. S. (2000) <i>Inside Diplomacy</i> . New Delhi: Manas Publishers.

Bibliografia

- Alagappa, M. (2009) (org) *International studies in India*, in *International Studies*, 46(1-2).
- Bajpai, K. (2005) «Indian strategic culture and the problem of Pakistan», in Mallavarapu, S. & Bajpai, K. (org), *International Relations in India: Theorising the Region and Nation*. New Delhi: Orient Longman.
- Ganguly, S. (2010) «Structure and agency in the making of Indian foreign policy», ISAS Working Papers 116, novembro.
- Indiacode (2010) Versão original no sítio do *Ministry of Law and Justice*. [<http://indiacode.nic.in/coiweb/welcome.html>] (consultado em 14 de março de 2010).
- Jaffrelot, C. (2003). «India's look east policy: an asianist strategy in perspective», *India Review*, 2(2), 35-68.
- Kapur, D. (2009) (org) «Future issues in India's foreign policy: ideas, interests and values», Special issue, *India Review*, 8(3).
- Lal, B. V. (2006) (org) *The Encyclopedia of the Indian Diaspora*. Singapore: Editions Didier Millet.
- Kowalski, P. & Dihel, N. (2009) «India's trade integration, realising the potential», OECD Trade Policy Working Papers 88, OECD Trade Directorate.

- Madan, T. (2006) *Brookings foreign policy studies energy security series: India*. [<http://www.brookings.edu/reports/2006/11india.aspx>] (consultado em 14 de março de 2010).
- Markey, D. (2009) «Developing India's foreign policy 'software'», *Asia Policy*, julho, 73-96.
- Mohan, C. R. (2003) *Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy*. New Delhi: Viking Press.
- Nehru (1947) Discurso «Tryst with destiny» proferido a 14 de agosto de 1947. [<http://www.fordham.edu/halsall/mod/1947nehru1.html>] (consultado em 14 de março de 2010).
- Rana, K. S. (2000) *Inside Diplomacy*. New Delhi: Manas Publishers.
- Xavier, C. (2006) «O conceito de grande potência na política externa indiana», *Relações Internacionais*, 15: 7-20.
- Xavier, C. (2009) «Ligando os extremos no Médio Oriente: um potencial papel transatlântico para a Índia», *Relações Internacionais*, 22, 47-62.

CAPÍTULO 10

JAPÃO

Paula Marques dos Santos

Este capítulo traça as principais linhas de política externa do Japão, procurando delinear as principais áreas de atuação e de decisão, essencialmente a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, procurando contribuir para uma compreensão das dinâmicas japonesas de política externa enquanto ator no sistema internacional. Serão analisadas as principais vertentes do seu posicionamento, de acordo com um alinhamento histórico e cronológico para a compreensão da evolução de políticas nessas mesmas vertentes.

A política externa do Japão: atores e dinâmicas

O Japão tem sido genericamente retratado como um Estado reativo, passivo na sua política de segurança, vivendo sob o guarda-chuva securitário dos Estados Unidos da América (EUA), devido às restrições associadas ao artigo 9º da sua Constituição, que procura apaziguar os vizinhos asiáticos por causa das lembranças da sua agressão imperialista na altura da Segunda Grande guerra (Hughes et al., 2007). De facto, após a Segunda Guerra Mundial, o país inicia uma postura internacional completamente diferente da que havia seguido até 1941. Como potência derrotada e ocupada, adota um

posicionamento internacional centrado numa imagem pacifista e num país preocupado em reconstruir-se social e economicamente, tornando-se rapidamente numa das maiores economias mundiais.

A sua aposta num reposicionamento de *low profile* e centrado ao nível das *low politics* (economia, saúde, etc.) não foi, no entanto, acompanhada ao longo da segunda metade do século XX pela reformulação da sua posição enquanto ator político e militar proeminente, permanecendo como um ator secundário a estes níveis, não só pelas limitações presentes na sua Constituição e pelos grandes princípios definidos por Yoshida Shigeru (pacifismo e reconstrução económica) e por Nobosuke Kishi (princípios antinucleares), mas também pela própria vontade da sua população, mais preocupada com a recuperação económica do que com o reforço da imagem político-militar do seu país no sistema internacional.

Além disso, outras das razões que levaram o país a manter este posicionamento advêm das próprias pressões regionais, onde muitos países (como por exemplo, a China ou a Coreia) continuam a demonstrar a sua cautela quanto a qualquer ressurgimento nipónico, depois de terem sido alvo do expansionismo do Japão em diversos momentos. Qualquer tentativa para mudança desta postura tem sido, de facto, vista com grande desconfiança e, mesmo numa região onde a China surge como uma potência de grande relevância, o Japão continua a ser considerado com preocupação. Destas características advêm a postura nipónica de um relativo alheamento face à conjuntura asiática, não só em termos político-militares, mas também ao nível da cooperação regional (postura que só apenas nos últimos anos se tem vindo a alterar, como analisaremos adiante).

Assim, perante estas condicionantes, a política externa do Japão revela algumas constantes que influenciaram todo o período após a Segunda Guerra Mundial: a renúncia à guerra e a postura antinuclear; a doutrina Yoshida e o desenvolvimento de uma postura de *low profile* no sistema internacional; a aposta no desenvolvimento

económico/tecnológico e a participação em ações de *peacekeeping* e humanitárias, como alicerces para a sua consolidação enquanto potência asiática e mundial; e a relação privilegiada com os EUA.

Perante estas constantes, aliadas a fragilidades endémicas, verificadas e comprovadas pelas recentes crises financeiras (finais da década de 1990 e início do século XXI), e à própria mudança do sistema internacional, identificam-se alguns desafios aos quais o Japão terá de responder, se desejar um papel mais evidente e de peso nas relações internacionais, reformulando a sua postura e permanecendo como uma potência relevante no sistema internacional: (a) repensar a organização interna, ao nível político, económico e financeiro, definindo uma relação diferente entre as forças que influenciam a tomada de decisão política; (b) promover a defesa dos direitos humanos e das questões ambientais a par da sustentabilidade do seu desenvolvimento económico; (c) repensar a sua estratégia de segurança, com as necessárias reformulações do art. 9º e do relacionamento com os EUA; (d) repensar o relacionamento intrarregional; (e) reformular as bases da sua política externa e o seu posicionamento no sistema internacional.

A nível interno, o Japão atravessa também um momento de transformação. Após quatro décadas de domínio do Partido Liberal Democrático (*Liberal Democratic Party* – LDP), quer por eleição direta, quer por meio de coligações, o governo foi assumido por Hatoyama em setembro de 2009, líder do Partido Democrático do Japão (*Democratic Party of Japan* – DPJ). Tal situação demonstra uma sociedade em transformação, que procura sair de uma situação de crise e desemprego, após duas graves crises financeiras (1997 e 2008) que reconfirmaram as fragilidades do crescimento económico, a deficiente regulamentação financeira interna e os problemas ambientais e sociais que resultam do modelo económico desenvolvido desde o final da Segunda Guerra Mundial, além da reformulação da estrutura ao nível da decisão política.

O Japão após a II Guerra Mundial até ao presente: principais marcos e decisores políticos

Após a assinatura da capitulação japonesa no navio de guerra *Missouri*, o general Douglas MacArthur desembarca as tropas de ocupação americanas em solo japonês. Os japoneses – tal como a zona de ocupação alemã – são reeducados no *american way of life*, ocupação que se prolonga desde 1945 até 1952. Os grandes *trusts* concorrentes dos americanos são destruídos e dissolvidos; o Direito e a Constituição são refeitos segundo o modelo americano e o Imperador assume um papel meramente simbólico, num quadro onde o governo é democratizado (parlamentarismo). A 3 de maio de 1947 entra em vigor uma nova Constituição, segundo a qual o poder supremo passa a residir no povo. A Câmara Baixa tem doravante bastante mais competências do que a Câmara Alta e o Imperador. E esta Câmara Baixa recém-eleita, ainda totalmente sob o choque da derrota no conflito mundial, renuncia solenemente à guerra ou ao uso da violência na prossecução da política externa, princípio expresso no artigo 9.º da Constituição:

Aspirando à paz internacional baseada na justiça e na ordem, o povo japonês renuncia para sempre à guerra como direito soberano da nação e à ameaça ou uso da força como meio de resolver disputas internacionais. A fim de cumprir o objetivo do parágrafo anterior, o potencial de guerra terrestre, marítimo e aéreo, entre outros, não será mantido. O direito de beligerância do Estado não será reconhecido (Constituição Japonesa).

Face ao repatriamento de milhões de soldados e civis, o governo liderado por Yoshida Shigeru (1946-1954),⁸⁵ trabalha no sentido de

⁸⁵ Apesar das datas indicadas, Yoshida Shigeru realizou dois mandatos: de maio de 1946 a maio de 1947 e de outubro de 1948 a dezembro de 1954. Durante

reformatar o país e promover a recuperação económica, orientação que ficará conhecida pela Doutrina Yoshida e que influenciará a postura nipónica durante toda a segunda metade do século XX:

A doutrina Yoshida (...) subjaz a política externa do Japão subsequente: confiar nos EUA em primeiro lugar em termos de defesa e concentração num crescimento económico célere para reintegrar o Japão na família das nações da Ásia Oriental (Hughes et al., 2007: 157).

Com efeito, nos anos do pós-guerra, os operários e empresários japoneses produziram o milagre de reconstruir as suas cidades e fábricas destruídas, e mesmo de o fazer da forma mais moderna e melhor do que tudo o que existira antes. O valor, a capacidade de aprender e a diligência acompanhada de modéstia, dão origem a uma expansão extraordinária da indústria e do comércio.

A Guerra da Coreia (1950-1953) ajudou nessa recuperação ao permitir um incremento nas exportações japonesas. Também apressou os EUA a procurarem a conclusão de um tratado de paz com os japoneses e levou à assinatura do Tratado de Segurança (que será renegociado em janeiro de 1960). Assim, a 8 de setembro de 1951 é assinado em São Francisco o Tratado de Paz com os EUA, bem como um Tratado de Defesa Mútua, a que se associam também o Reino Unido e mais 46 Estados. Segundo este Tratado, o Japão perde 45% do seu território e é confinado às suas quatro ilhas principais.⁸⁶ Recupera a sua soberania total em 28 de fevereiro de 1952, quando

o interregno passaram pelo cargo de Primeiro-Ministro Katayama Tetsu e Ashida Hitoshi.

⁸⁶ O Japão renunciou a todos os seus direitos sobre a Coreia, Formosa, ilhas Curilhas, Sakalina e as ilhas que eram antigos mandatos, abandonando igualmente qualquer reivindicação sobre a China; reconheceu o direito de se defender e de negociar acordos de segurança coletivos e aceitou a validade das reparações de guerra.

as tropas de ocupação norte-americanas abandonam as grandes ilhas do Japão, embora permaneça sob proteção norte-americana. Esta normalização permitiria a entrada do Japão como membro de pleno direito na ONU, em dezembro de 1956.

Em 1951, como reação ao contexto de Guerra Fria e à guerra da Coreia, os EUA autorizam o rearmamento nipónico, embora limitado pelos constrangimentos do art. 9º. A Força de Auto-Defesa (*Self Defense Force* – a SDF, nome oficial do exército japonês) limitava-se, por isso, a um armamento defensivo – excluindo certo tipo de armas estratégicas e, claro, o armamento nuclear (princípios antinucleares reafirmados por Kishi). O país comprometeu-se a não consagrar mais de 1% do PIB às despesas militares.⁸⁷

Entre 1954 e 1972, a economia japonesa expandiu-se rapidamente. Partindo da sua base industrial anterior à guerra, o Japão importou tecnologia e maquinaria modernas, e tornou o desenvolvimento económico o cerne da política nacional e do seu posicionamento no sistema internacional. O planeamento económico centralizado permitiu ao governo controlar a estrutura económica, colocando os recursos, capital e força de trabalho onde o seu potencial de crescimento era maior. O «Estado desenvolvimentista», herdeiro dos Meiji, orquestrou uma política industrial, distinta do liberalismo anglo-saxónico pelo papel central desempenhado pelo Estado na definição dos grandes objetivos económicos e por uma política comercial mercantilista, conduzindo o Japão a um lugar cimeiro na economia mundial desde finais dos anos setenta. Em 1972, a entrega oficial ao Japão da base de Okinawa, ocupada pelos americanos desde 1945, assinalou o fim da subor-

⁸⁷ Apesar de estarem limitados a 1% do PIB, este valor bastava para o colocar, na altura, no terceiro lugar mundial na área do armamento militar. De resto, o Japão passaria a viver sob o ónus da existência de bases permanentes de tropas norte-americanas no seu território, para as quais o Governo japonês contribui com o *host nation support*, através do pagamento dos custos com funcionários japoneses nas bases norte-americanas.

dinação nipônica aos EUA, embora se mantivesse a sua presença permanente em diversas bases no seu território, como é o caso de Futenma.

Durante os sete anos de ocupação efetiva, os japoneses e os americanos conheceram-se mais de perto, tendo os americanos contribuído para a reconstrução do país através de organizações de auxílio e de ajuda industrial. Apesar disso, não se tinha conseguido fundar uma verdadeira amizade nacional entre duas nações e culturas tão diferentes. Os acompanhantes inevitáveis de qualquer exército de ocupação (a corrupção, a prostituição, a droga, o alcoolismo e as numerosas manifestações de falta de tato dos vencedores em relação aos vencidos), criaram um clima antiamericano junto da população.

Os movimentos socialistas, orientados quer para a Rússia quer para a China de Mao, atingem também o Japão. Face à sua própria decisão de renunciar para sempre à presença militar, o Japão necessita, neste mundo convulsionado, de uma garantia de segurança. Em julho de 1957, os «princípios fundamentais da defesa nacional», aprovados pelo governo Kishi incluem princípios como: (a) a segurança nacional do Japão baseia-se na cooperação internacional, no entendimento com os EUA e na procura de independência económica; (b) as forças de autodefesa japonesas (SDF) serão progressivamente aumentadas, mas até ao limite do estritamente necessário, e Tóquio afasta-se da opção nuclear; (c) e a presença efetiva de forças americanas é entendida como tornando mais credível o «guarda-chuva» nuclear dos EUA como fator de dissuasão de um possível agressor, ao nível regional.

Um dos principais objetivos do mandato de Kishi foi a revisão do tratado de 1952, melhorando os termos previstos para o seu país. Assim, em 1960, o primeiro-ministro Kishi (que se demite pouco depois) assina um tratado revisto com os EUA, que concede a estes o direito de estacionar permanentemente tropas no Japão.

Pelo Tratado bilateral de segurança (de 19 de janeiro),⁸⁸ vigente por dez anos, os EUA comprometiam-se a ajudar na defesa do Japão em caso de ataque, em troca de bases e portos para as forças armadas norte-americanas em território japonês. Este tratado

perdurou por meio século de mudanças dramáticas na política mundial – a Guerra do Vietname, o colapso da União Soviética, a proliferação de armas nucleares até à Coreia do Norte, a ascensão da China – e, apesar das ferozes disputas comerciais, trocas de insultos e profundas diferenças culturais e históricas entre os EUA e no Japão (...) manteve seguro Japão e os EUA fortes na Ásia Oriental (Packard, 2010).

Mas como tanto a juventude nacional, como sobretudo os movimentos socialistas e a oposição, se voltam contra esta ligação semi-militar aos EUA, Kishi apresenta a sua resignação do cargo no mesmo dia em que o Tratado é ratificado (23 de junho), o que demonstra ao Partido Liberal Democrata (conservadores) que não poderia impor permanentemente a sua vontade à oposição e população, em matéria de paz e de guerra. O Primeiro Ministro Ikeda Hayato consegue em 1972 a renegociação do Tratado que prevê a devolução gradual das bases americanas aos japoneses (especialmente Okinawa). Com prudência, o Japão retoma também relações comerciais e económicas com a China (essencialmente a partir de 1972, após a normalização das relações EUA-China em 1971).

Na esteira da política dos EUA, o Japão exportador e comerciante volta a virar a face para o seu parceiro natural, o gigantesco Império do meio que, na sua poderosa marcha para o futuro, necessita de

⁸⁸ Este tratado seria o resultado da reformulação do Tratado de 1952, revendo a dependência total do Japão e procurando conceder bases mais equitativas na relação bilateral.

ajuda industrial. Para a China, o principal objetivo desta normalização seria obter assistência do Japão para o seu desenvolvimento e modernização (Inoguchi, 2008: 6), ou seja, o início da assistência ao desenvolvimento no exterior (ODA – *Overseas Development Assistance*) do Japão à China.

Acima de tudo, o sistema internacional modifica-se profundamente: ainda que o seu crescimento económico haja restituído ao Japão a confiança em si próprio que perdera em 1945, o sentimento de extrema vulnerabilidade do arquipélago vai aprofundar-se com a crise energética de 1973, as difíceis negociações comerciais com os EUA e a, então, Comunidade Europeia – mas, sobretudo, com a omnipresença da marinha soviética, a derrocada das posições ocidentais no Vietname e o relançamento das tensões na península coreana. Um horizonte internacional subitamente obscurecido, agravado por vezes pela postura do próprio aliado norte-americano, que sem avisar, procura reencetar relações com outras potências da região, especialmente com a China, sem pré-aviso ao governo nipónico.

Num contexto mundial de Guerra Fria, relativamente a questões militares, podemos falar em momentos distintos no relacionamento EUA-Japão: (a) num primeiro momento, os anos 1950-1960 são de dependência total dos EUA; (b) de 1961 a 1965, esboça-se uma dependência parcial com o Japão a começar a produzir o seu próprio armamento e a combinar com os EUA a sua própria estratégia de defesa; (c) entre 1966 e 1968, afirma-se a noção de dependência seletiva, considerando-se possível uma réplica autónoma do Japão a uma agressão aérea ou naval; (d) e a partir de 1969 abre-se a era da «desamericanização», reforçando-se uma possível aproximação à vizinha China, marcadamente em contraste com o afastamento do ocidente.

Em novembro de 1982, Nakasone Yasuhiro assume a liderança do Governo do Japão. Como grandes objetivos da sua governação define essencialmente duas ideias. Em primeiro lugar, o desejo de

rejeitar os últimos tabus e partilhar com os EUA as competências e responsabilidades em matéria de segurança e defesa, procurando assim um novo curso nas relações americano-nipónicas, ou seja, eliminar a sua menoridade ao nível militar. Em segundo lugar, defende a integração nipónica no sistema internacional liberal ocidental, mediante concessões comerciais essencialmente aos EUA e à União Europeia. Em termos regionais, assume um compromisso de estratégia regional pacífica, que se traduz, na prática, na reconciliação com a Coreia do Sul.

Este governo procurava o reforço das capacidades defensivas do Japão, proporcionalmente ao seu poderio económico. Esta rutura com a ordem anterior, simboliza a exigência de maturidade diplomática e militar. Em janeiro de 1989, a morte do Imperador Hirohito marcou também o fim de uma era, sucedendo-lhe o seu filho Akihito, que inicia o período *Heisei*. A década de 1980 marca, por isso, um ponto de viragem, onde o Japão inicia uma presença mais visível na cena mundial, tornando-se o maior fornecedor de ajuda externa ao desenvolvimento (em 1988).⁸⁹ Em 1985 liderava o mercado mundial das exportações e permanecia proximamente ligado aos EUA e à Europa ocidental. Devido ao Japão ser grandemente dependente de importações petrolíferas do Médio Oriente, foi criticado pela sua modesta contribuição financeira para o esforço aliado na Guerra do Golfo de 1991.

O Japão tornou-se, por isso, num grande poder económico, embora a sua recuperação pós-guerra não tenha sido acompanhada por um crescimento comparável ao seu peso em termos de política e estratégia internacional, devido, como já indicámos, à Doutrina Yoshida. Miyazawa (1992) procurou retirar o Japão do seu tradicional

⁸⁹ Todavia, esta proatividade resume-se a ações de apoio ao desenvolvimento, a ações humanitárias (com grande pendor no continente africano) e à participação em ações de manutenção da paz das Nações Unidas, nunca com a participação enquanto forças militarizadas.

isolacionismo nas relações internacionais, promovendo um maior intervencionismo na região asiática, através de um aumento da despesa com a defesa e fomentando um esforço permanente para a consolidação das relações de vizinhança.⁹⁰ Apesar de não gastar mais do que 1% do seu PIB em defesa e permanecer fiel à Constituição do pós-guerra, a força japonesa era em 1994 impressionante, com 250 mil soldados e a maior frota marítima do Pacífico (Yamauchi, 2006: 7). Este poderio constitui uma preocupação para os seus vizinhos, que recordam bem o seu passado agressivo. O pacifismo japonês, com estas características militares, poderia levar ao ressurgimento de um militarismo destinado a lidar com as disputas territoriais que mantém com a China e a Rússia.

No final da década de 1990, o Japão deparava-se com a primeira crise económico-financeira, que vem demonstrar as fragilidades endémicas do seu crescimento económico: o sobreinvestimento, a falta de regulamentação relativamente ao setor financeiro e a extrema dependência do exterior ao nível energético e das matérias-primas, entre outras, e que demonstram o esgotamento do modelo adotado no pós-II Guerra Mundial e a necessidade de uma reorganização política, económica e social do Japão. Perante as fragilidades evidenciadas pela crise, Junichiro Koizumi (2001-2006) estabelece como prioridade a revisão constitucional, ao nível da capacidade de segurança. Além disso, tendo assumido o governo no início do século XXI, propôs-se também desenvolver uma reforma profunda a nível interno, incluindo modificar a Constituição para regularizar a existência das Forças Armadas; e resistir às exigências de alguns Estados asiáticos (especialmente a China e a Coreia do Sul) de que

⁹⁰ Continuando as ideias do seu antecessor, as políticas de Kiichi Miyazawa (Primeiro Ministro desde 1992) assinalam firmemente a nova direção da política externa nipónica. De facto, Miyazawa conseguiu a aprovação de legislação relativa à presença de forças japonesas em ações de manutenção da paz da ONU (forças não combatentes), sendo o Camboja o primeiro caso de presença de forças japonesas fora do seu território desde a Segunda Guerra Mundial.

o país alterasse o enfoque dado à Segunda Guerra Mundial nos manuais escolares. Todavia, as pressões e as dificuldades para a sua implementação foram inúmeras.

Shinzo Abe continua este trabalho reformista através de três pilares fundamentais: a reforma educacional, a inovação tecnológica e a revisão constitucional. Para isso, apostava em cinco alvos políticos: a construção de uma economia aberta e cheia de vitalidade; a reforma educacional; a transição para uma diplomacia mais pró-ativa; a reestruturação das medidas de assistência social (que incluía a expansão da aplicação dos benefícios do seguro social aos que não trabalham a tempo integral); e a redução de gastos, almejando diminuir a carga financeira dos contribuintes. Em termos de segurança, defendia que as funções do Primeiro Ministro teriam de ser reorganizadas e fortalecidas, acoplando-as da capacidade de reunir informações de inteligência.

Embora a liderança de Shinzo Abe tenha durado apenas um ano, esta reafirmou as principais questões (que já Koizumi havia levantado) e que têm marcado os últimos governos. A mudança do partido no poder em 2009, com Hatoyama Yukio (DPJ), não alterou a necessidade de reformas profundas no processo de formulação política, no controlo da influência lobbyista e/ou burocrática nesse mesmo processo, bem como a regulamentação das áreas financeira e económica, para que o Japão possa efetivar a sua capacidade enquanto ator internacional, de acordo com o «arco de liberdade e prosperidade» defendido por Taro Aso.⁹¹

⁹¹ Taro Aso defendia que o Japão deveria apoiar os Estados dentro do «arco da liberdade e da prosperidade» que se estende do Nordeste Asiático à Ásia Central e ao Cáucaso, à Turquia, à Europa Central e Oriental e aos Países Bálticos, o Japão teria de conseguir oferecer o seu apoio. A título de exemplo, no verão de 1989, o Japão declarou-se pronto para fornecer assistência financeira em larga escala à Polónia e Hungria. Na Bósnia-Herzegovina, no final do conflito em 1995, o Japão prometeu 500 milhões de dólares em assistência financeira.

A reformulação da organização interna, a nível político, económico e financeiro

A política japonesa está assente num sistema parlamentar, com uma forte tendência burocrática, de acordo com os parâmetros da teoria weberiana, onde a necessidade de consenso entre o Governo, Partidos maioritários, Dieta e Câmara dos Representantes (ou Câmara Baixa) são os alicerces para a estabilidade governativa, já que o Imperador detém apenas uma representação simbólica da soberania nacional.

Pela Constituição de 1947, procurou-se evitar a situação prevalente na constituição Meiji, onde a autoridade e responsabilidade estavam difusas por entre os diversos detentores do poder, situação que havia conduzido ao reforço das oligarquias não eleitas. Com a Constituição do pós-guerra, pretendeu-se entregar o poder aos eleitos pelo povo. O poder executivo recai, assim, no Governo, constituído pelo Primeiro Ministro e pelos Ministros de Estado, os quais têm responsabilidade coletiva perante a Dieta. O Primeiro Ministro assume a liderança do Governo, tendo como funções autoridade sobre a sua administração, homologar propostas de lei, elaborar relatórios sobre assuntos nacionais e de relações externas (para a Dieta), bem como exercer o controlo e fiscalização sobre todos os departamentos administrativos. O Governo, por seu lado, tem como funções conduzir os assuntos de Estado, gerir a política externa, concluir tratados, preparar o orçamento, e proceder de acordo com as instruções recebidas do Gabinete do Primeiro Ministro.

Todavia, apesar destas pretensões constitucionais, o défice de liderança política tem minado a capacidade do Governo de agir rapidamente, essencialmente em momentos de crise, ou de exercer uma liderança internacional nas trocas comerciais ou mesmo na política externa. Esta incapacidade decorre, não só de fatores históricos e culturais, mas essencialmente de fatores institucionais. De facto, a existência de lideranças fortes por parte dos Primeiros Ministros

nipônicos tem sido uma exceção e não uma regra (Mulgan, 200: 183). Esta situação deve-se essencialmente a duas questões – o poder excessivo dos burocratas e a existência de grupos internos em cada Partido. A fragmentação interna inerente aos grandes partidos, essencialmente do LPD, contribui para o enfraquecimento do próprio Governo, uma vez que, embora detenham a maioria dos assentos na Dieta, as lutas entre esses diferentes grupos fazem esquecer, muitas vezes, a solidariedade política para com os Ministros e o Primeiro Ministro, enfraquecendo a sua governabilidade.

O poder dos burocratas tem também influenciado consideravelmente a capacidade de governação de vários Primeiros Ministros, já que a sua influência nos bastidores políticos consegue manipular e influenciar o desfecho de muitas negociações e tomadas de decisão, levando mesmo à queda de alguns líderes do executivo (Curtis, 2002: 6), como podemos verificar na rotatividade de governos desde 2006 até ao presente. A relação entre estas duas classes durante o longo período de domínio de governação do LDP⁹² não pode, no entanto, ser considerada como um jogo de soma zero onde os burocratas detinham todo o poder e os políticos nenhum, pois foram os líderes políticos, não os burocratas, a definir o enquadramento da política externa e doméstica japonesa do pós-guerra.

A crise económica de 1997, e a sua reedição em 2008, comprova que ainda há muito a fazer ao nível de regulamentação económico-financeira, onde o Estado teria de conceder um maior espaço à iniciativa privada, ficando apenas com o papel regulador, bem como ao nível político-militar. E neste aspeto, a definição dos poderes do Governo e o reforço dos poderes legislativos da Dieta têm de ser realizados simultaneamente a uma aposta na regulamentação de

⁹² O LDP apenas perde o poder em 2009, com a vitória de Hatoyama Yukio do Partido Democrático do Japão, substituído por Kan Naoto, um ano depois (junho de 2010) do mesmo partido.

setores cruciais, como a economia e as finanças, concedendo maior segurança a estes setores, para fazer face a novos ataques especulativos e permitindo que o investimento privado (nacional e estrangeiro) possa tornar-se numa realidade e num vetor de desenvolvimento do país. Esta tem sido, com efeito, uma preocupação governamental desde 1997 e reforçada nos programas governativos desde 2001, a par da luta pela reforma constitucional e da libertação do estigma da menoridade ao nível da segurança nacional.

Uma nova estratégia de segurança e a segurança estratégica

Se é verdade que o Tratado de Segurança de 1960 durou mais que qualquer outra aliança entre duas potências, desde a paz de Vestefália de 1648, trazendo benefícios evidentes para ambas as partes, também é verdade que o Japão necessita repensar a sua agenda na área da segurança, reformulando as limitações constitucionais e consolidando uma posição distinta nas suas relações intrarregionais, bem como adquirindo um novo posicionamento no sistema internacional.

A alteração da visão da segurança constitui ainda um imperativo de estabilidade nacional: as grandes indústrias japonesas que fabricam material militar de primeira linha necessitam de se tornar rentáveis. E, evidentemente, a máquina militar japonesa tem problemas enormes: muitas tropas têm que treinar em território norte-americano; e não tem como projetar poder nas costas asiáticas nem como controlar as vias marítimas de longa distância, dependendo do apoio dos EUA. Ainda, as restrições legais (que impedem os soldados japoneses de participarem fora do Japão a não ser em missões de paz da ONU) e de mentalidade (herança do passado) impedem que essas forças sejam usadas de forma efetiva. A China, que procura afirmar-se como a grande potência regional, teria que se defrontar

com um rival histórico extremamente poderoso. A Rússia veria o seu peso no tabuleiro de xadrez do Oriente ainda mais reduzido, e a Coreia do Sul sentir-se-ia ameaçada face a uma presença japonesa mais extensiva.

Em qualquer caso, terá de haver mudanças. Aliás, algumas começaram a acontecer em 1991, procurando responder às restrições existentes ao emprego de forças armadas no exterior e que obrigaram o Japão, por exemplo, a limitar a sua contribuição para a resolução da crise levantada pela invasão do Kuwait pelas forças de Saddam Hussein a uma ajuda económica. Um ano depois, uma nova lei passou a permitir a participação das Forças de Auto-Defesa em operações de manutenção da paz no exterior, desde que sob mandato da ONU. Desde aí, a presença de militares japoneses passou a ser efetiva em países como o Camboja (1992), Moçambique (1993), Ruanda (1994), Montes Golã (desde 1996, como observadores da ONU) e, posteriormente, em Timor-Leste (1999 e 2002) e Iraque (2003-2004). Em 1995, com o lançamento da Iniciativa Nye,⁹³ encetaram-se negociações para a revisão do Pacto de Defesa Mútua EUA-Japão, onde se apontavam quatro possíveis opções para o Japão: (a) tornar-se uma superpotência através de um processo de remilitarização; (b) continuar com a sua política economicista do pós-guerra; (c) dar ênfase ao contexto regional; (e) desempenhar um papel político global em decorrência e em conjunto com o seu poder económico global.

O Japão sofreu, na altura, «três choques de segurança»: os testes chineses de mísseis sobre o Estreito de Taiwan em 1995 e 1996; o teste de lançamento do míssil norte-coreano Taepodong-1, em 1998; e um conjunto de eventos que erodiu a confiança nos fundamentos do regime existente de não proliferação: os teste nucleares da Índia e

⁹³ Joseph Nye desempenhava, nessa altura, as funções de secretário assistente da defesa para os assuntos de segurança nacional dos EUA.

Paquistão em 1998 e a decisão dos EUA de não ratificarem o Tratado de Proibição de Testes. O plano de reestruturação das Forças de Auto-Defesa previa a melhoria nas tecnologias de defesa e equipamento militar, enquanto visava redução de pessoal e o alargamento dos parâmetros operacionais das Forças de Auto-Defesa.

A Dieta japonesa tomou a decisão, em julho de 1999, de constituir grupos especiais para a revisão do artigo 9º da Constituição. O maior impacto foi causado pelas declarações, em outubro desse ano, do Vice-Ministro da agora extinta Agência de Defesa do Japão, Nishimura Shingo, de que o Japão poderia considerar a possibilidade de adquirir armas nucleares. A China opôs-se de imediato ao sistema de defesa de mísseis japonês – *Theater Missile Defense* (TMD), devido a cinco motivos: o possível envolvimento de Taiwan; a possibilidade de que a capacidade de dissuasão chinesa fosse minada; a ameaça da remilitarização do Japão; o reforço da aliança EUA-Japão; e o impacto negativo que poderia ter no processo global de controlo de armas.

A partir de 1997-1998 são adotadas, no entanto, novas diretivas sobre a cooperação em defesa, especificando detalhes sobre o acesso dos EUA à área de apoio do Japão, ao abastecimento e aos aeroportos em caso de emergência. Depois dos testes de um míssil balístico pela Coreia do Norte (1998), Tóquio concordou em cooperar com Washington e compartilhar tecnologia de antimísseis balísticos de defesa. Mais tarde, em 2001, uma nova lei permitiu que as forças navais japonesas colaborassem com as forças armadas norte-americanas no Índico, em missões de reabastecimento e apoio logístico, por ocasião da invasão do Afeganistão.

Em 2005, Condoleezza Rice e Donald Rumsfeld, em reunião com os representantes do *Machimura* (MNE) e do *Obno* (Ministério da Defesa), assinaram um documento intitulado *US-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future*. Pode ler-se neste documento que a Aliança EUA-Japão continuava a ser o pilar indis-

pensável da segurança do Japão e da paz e estabilidade da região Ásia-Pacífico. O Japão deveria, por isso, evoluir gradualmente a fim de assumir maior responsabilidade na segurança do Extremo Oriente, em aliança com os EUA e os seus aliados. A aliança entre o Japão e EUA representa a relação de segurança bilateral mais importante para ambos os governos. Quer em termos de poder estrutural, quer em termos de identidade democrática, o mundo desvia-se cada vez mais para a Ásia e, por isso, o Japão é um exemplo paradigmático: é um grande poder e, simultaneamente, possui uma identidade democrática.

Quando Shinzo Abe assumiu a liderança governativa (2006), enfrentou desafios profundos acerca da necessidade de repensar a estratégia do país no novo cenário internacional. O período da sua governação foi efémero, pois, não conseguindo responder à pressão conjuntural, resigna ao cargo, sendo substituído por Yasuo Fukuda, que toma posse em setembro de 2007. A resignação de Abe esteve diretamente ligada ao debate sobre a alteração do art. 9º da Constituição japonesa, mas constituiu também o reflexo da própria instabilidade económica, financeira e mesmo social instalada no país, apesar de todas as tentativas de retoma que foram desenvolvidas após a recessão de 1997.⁹⁴

Shinzo Abe considerava que, tendo em conta as mudanças da situação internacional como a proliferação de mísseis, armas de destruição em massa e luta contra o terrorismo, bem como os avanços tecnológicos militares e a crescente expectativa em relação à contribuição internacional do Japão, deveriam ser estudados casos específicos para identificar que tipo de situação se enquadraria no exercício do direito à autodefesa coletiva, tornando mais eficazes as

⁹⁴ De facto, e apesar de todos os esforços de retoma económica no Japão, em novembro de 2008 é anunciado um novo estado de recessão técnica no país, após a crise do *sub-prime* nos EUA.

funções da aliança Japão-EUA e promovendo a manutenção da paz. Perante este desafio, apontam-se nos nossos dias, para a revisão da Constituição, dois objetivos principais: legitimar a atual existência das Forças de Auto-Defesa, criadas em 1954, que alguns pensam não estar claramente enquadradas pela Constituição; e clarificar a questão da participação em iniciativas de autodefesa coletivas.⁹⁵ Por uma questão de prestígio nacional e de necessidade estratégica, o Japão terá de se preparar para alterar o artigo 9.º

A vitória do Partido Democrata Japonês em agosto de 2009, liderado por Hatoyama Yukio, levantou novas questões em relação aos benefícios do Tratado de Segurança, questionando se estes continuam a ser superiores aos custos. De facto, podemos apontar diversos benefícios para ambos os países. Se para o Japão este Tratado trouxe benefícios evidentes, permitindo-lhe o robustecimento económico e a consolidação democrática,⁹⁶ para os EUA também foi favorável: possibilidade de prosseguir com a sua estratégia no sudeste asiático, concedendo-lhe uma vantagem estratégica para observação das manobras soviéticas e possibilidade de ter tropas estacionadas permanentemente na região a baixo custo, como definiu o Primeiro Ministro Yasuhiro Nakasone (1982-1987), o tratado concedeu aos EUA um «porta-aviões inafundável» (Packard, 2010).

Perante isto, se durante todos estes anos, Tóquio se escudou nos três princípios antinucleares de Eisaku Sato, constitucionalmente

⁹⁵ Neste debate, existem 3 correntes essenciais: a) os nacionalistas (visão conservadora) defendem que a política de segurança deve centrar-se no Tratado de Segurança com os EUA, cujo âmbito deve ser expandido, quer a nível regional quer a nível global; b) os internacionalistas (visão moderada) pretendem que tudo se baseie numa maior cooperação com as Nações Unidas ou outros possíveis quadros multinacionais ou regionais; e c) os neo-nacionalistas (visão progressista) defendem a criação de capacidades de defesa autónomas.

⁹⁶ O Tratado permitiu ao Japão permanecer sob o guarda-chuva nuclear dos EUA, prosseguindo com a Doutrina Yoshida e focalizar-se no crescimento económico, sem a necessidade de adquirir armas nucleares. Além disso, permitiu-lhe ainda o acesso ao mercado norte-americano e, dessa forma, ter a possibilidade de robustecer as raízes frágeis da democracia parlamentar.

alicerçados – Tóquio não produzirá, possuirá ou introduzirá armas nucleares no território – para se dirimir de uma participação pró-ativa no sistema internacional e na região, o governo liderado por Yukio Hatoyama terá de conseguir consolidar uma nova estratégia de defesa, promovendo um debate nacional que consiga finalizar o processo encetado no início do século XXI, essencialmente com Koizumi e Shinzo Abe, para a reformulação do art. 9.º e para uma nova política externa e estratégia de segurança. Esta deve ser mais preocupada e envolvida com a conjuntura regional asiática, e responder à necessidade de esbater a «pegada» norte-americana no Japão, incluindo a renegociação das condições de permanência no território, de forma a tornar este relacionamento mais equitativo.

Perante tal situação, a nova agenda de segurança do Japão terá de repensar o seu posicionamento regional, sem, contudo, eliminar a cooperação com os EUA no reforço da comunidade no sudeste asiático, ideia já lançada por Hatoyama.

As relações intrarregionais

Podemos considerar que a normalização definitiva dos relacionamentos ao nível regional será uma das grandes prioridades para o Japão, procurando eliminar definitivamente os traumas do conflito mundial e demonstrando uma postura assertiva e empenhada no desenvolvimento de toda a região. A base da política externa japonesa passará, então, pelo fortalecimento da aliança com os EUA e das relações com países vizinhos como a China, Coreia do Sul e Rússia, além do sudeste asiático. Ou seja, tal como Taro Aso (2008-2009) defendeu durante o seu governo, além das linhas de orientação tradicionais, o Japão deveria acrescentar um novo eixo em torno do qual deveria girar a política externa japonesa, alicerçada numa diplomacia de valores, priorizando «valores universais» como de-

mocracia, liberdade, direitos humanos, Estado de direito e economia de mercado. Neste sentido, este Primeiro Ministro definiu ainda um conjunto de novas democracias ao longo dos limites externos da Eurásia, onde o Japão deveria desenhar o arco da liberdade e prosperidade, demonstrando uma liderança eficiente, como referido.

O fim da Guerra Fria permitiu ao Japão a oportunidade de desenvolver uma política independente relativamente à China. Após a assinatura do Tratado de Paz e Amizade em 1978, os laços entre os dois países desenvolveram-se consideravelmente: os japoneses alargaram substancialmente a sua assistência económica aos chineses com vários projetos de modernização (participação na ODA), florescendo uma forte relação económica e comercial. O intercâmbio bilateral comercial e cultural expandiu-se e, na década de 1990, a China tinha-se já tornado no segundo parceiro económico, ultrapassada apenas pelos EUA. Apesar de diferendos ocasionais (Segunda Guerra Mundial ou condenações nipónicas sobre a repressão chinesa de 1989), a visita do imperador Akihito à China em 1992, que incluiu um pedido de desculpas tácito pelo sofrimento severo que o Japão infligiu à população chinesa durante a guerra, demonstrou que o Japão está determinado não só em construir laços económicos bilaterais fortes, mas também em ultrapassar o fosso desde a guerra e restabelecer os laços culturais. Todavia, o relacionamento político mantém-se muito difícil.

Apesar das relações formais com Taiwan estarem suspensas desde 1978, o território continua a desempenhar um papel importante para o Japão, particularmente desde a década de 1980, quando o governo nipónico procurou reforçar os seus laços com os novos países industrializados asiáticos da altura (Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e ainda Hong Kong). Estas regiões eram vistas como áreas capazes de fornecer produtos de alta qualidade ao mercado japonês e, conseqüentemente, como territórios para investimento direto das empresas nipónicas, criando uma região económica altamente dinâmica.

Os esforços para consolidar as relações com o sudeste asiático aprofundaram-se essencialmente a partir do final do século XX (os sentimentos de ressentimento e de exploração contra os japoneses mantiveram-se até à década de 1980). As nações do sudeste asiático, particularmente a Indonésia, tornaram-se destinos de ajuda japonesa ao desenvolvimento. Além disso, o Japão desenvolveu esforços ainda com o Vietname e o Cambodja. No caso do Vietname existiam grandes interesses económicos, enquanto no Cambodja o Japão participou amplamente no plano de paz do Conselho de Segurança das Nações Unidas e ajudou à sua implementação no ano de 1992, através da participação das Forças de Auto-Defesa na operação de manutenção da paz da ONU (a primeira desde a Segunda Guerra Mundial).

O Governo nipónico procurou ainda aligeirar as animosidades com a península coreana. Foram formalizados pedidos de desculpa relativos à ação colonial japonesa (desde 1995 pelo Primeiro Ministro Murayama Tomiichi), desenvolveram-se visitas mútuas pelos líderes políticos a ambos os territórios (Coreia do Sul e Japão) e foram negociados acordos de comércio bilateral. Todavia, estes passos positivos tendem a desvanecer-se por eventos que não agradam às autoridades da Coreia do Sul: declarações do governo japonês em defesa das ações coloniais e de guerra do Japão (incluindo a prostituição forçada de mulheres coreanas durante a guerra), ou revelações acerca de manuais escolares que exaltam o período colonial, além do estatuto diferenciado dado a coreanos em território japonês, muitos dos quais de terceira e quarta geração. Apesar destas diferenças, em 2002 os dois países organizaram conjuntamente o mundial de futebol, a primeira vez que tal evento se realizou no continente asiático, bem como têm colaborado na busca da resolução do problema norte-coreano. Com a Coreia do Norte as relações são muito mais precárias devido ao regime no poder vigente naquele país – o seu projeto de nuclearização tem levado a contactos frequentes entre o Japão, os EUA e a Coreia do Sul. De facto, as relações entre o Japão

e a Coreia do Norte não poderão ser normalizadas a menos que o problema dos sequestros seja resolvido e o regime norte-coreano aceite uma abertura e fiscalização internacional ao seu território, em termos de armamento.

Quanto à Rússia, este relacionamento bilateral permanece distante. O problema das Curilhas mantém-se como obstáculo, evitando a assinatura de um tratado de paz formalmente terminando com as hostilidades da Segunda Grande Guerra. De facto, o Japão encarou a devolução das quatro ilhas das Curilhas como uma ameaça ao seu território e, por isso, continuam relutantes em garantir à Rússia ajuda ao desenvolvimento deste território. Contudo, e apesar deste impasse, a maioria dos japoneses não sente problemas na relação com a Rússia.

Além destes contactos bilaterais, uma série de movimentos e iniciativas recentes indicam também que o Japão está a procurar um posicionamento diferente da sua postura anterior e que pode propiciar o desenho de um papel mais cooperativo ou de liderança na região asiática:

- a) iniciativas com ênfase na dimensão inter-regional, visando ampliar a integração da região asiática com outros espaços, principalmente com a União Europeia, através do ASEM (*Asia Europe Meeting*) e com a América Latina, por intermédio da EALAF (*East Asia Latin America Forum*);
- b) projetos intrarregionais com o objetivo explícito de reforçar novas modalidades de integração, sem a presença norte-americana, como a retoma da proposta de um Fundo Monetário Asiático e a recente configuração da ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) em ASEAN+3, com a inclusão da China, Coreia do Sul e Japão. Nesta perspetiva, pode-se ainda arrolar a disposição japonesa de assinatura de tratados comerciais bilaterais, especificamente com Singapura, Coreia do Sul e Chile;

- c) uma maior participação nas questões de segurança estratégica regional, ampliando o seu papel na sua defesa e na defesa regional. Esta ponderação apresenta-se de forma mais complexa em decorrência da manutenção da aliança militar com os EUA, inclusive com a sua participação no desenvolvimento do *Theater Missile Defense* (TMD).

Todos estes elementos demonstram que o Japão, após um longo período de aparente inércia, pretende assegurar um papel de maior proeminência na região asiática e ser um ator regional/internacional com maior peso. A reunião informal da ASEAN, em novembro de 1999, ressuscitou a ideia defendida em 1990 pelo Primeiro Ministro da Malásia, Mahathir Mohamad, de institucionalização de um bloco regional, com características essencialmente asiáticas. Tanto a proposta inicial do *East Asia Economic Group* (EAEG), como a proposta mais suavizada do *East Asia Economic Caucus* (EAEC), dentro do fórum da APEC, foram fortemente rechaçadas pelos EUA por terem sido deixados de fora, forçando o Japão a não apoiar a iniciativa ou a instrumentalizar uma liderança dentro deste bloco asiático. No entanto, a ASEAN constitui ainda uma força regional e a adesão dos três líderes do nordeste asiático – Japão, China e Coreia do Sul – reflete a tendência para uma crescente cooperação, especialmente económica. A ênfase no reforço da cooperação económica indica igualmente o cuidado em evitar eventuais discussões sobre questões políticas e de segurança.

Além do interesse de estreitamento de cooperação económica, o Japão demonstra igualmente dúvidas em relação ao controlo sobre fluxos de capitais e investimentos das economias ocidentais que dominam o FMI. Assim, na região da ASEAN, o Japão ganhou o endosso da região na indicação de Eisuke Sakakibara, antigo Ministro das Finanças do Japão, para a presidência do FMI. E igualmente procurou apoio para a retoma do processo de cria-

ção do Fundo Monetário Asiático (FMA), o qual se materializou a 5 de maio de 2007.

Neste sentido, podemos concluir que o Japão está a promover um forte processo de abertura externa em três níveis: (a) abertura unilateral, representada pela reestruturação bancária; (b) abertura multilateral, decorrente dos esforços de inserção internacional através de instituições internacionais, em especial a OMC e a APEC; e, (c) abertura bilateral, em reconhecimento da eficácia de arranjos bilaterais, mas centrados em novas modalidades, principalmente as que se referem a informações tecnológicas e produção de conhecimento.

No início da década, a maioria das análises apontavam o Japão ou como uma superpotência económica ou como um poder incompleto em decorrência da sua renúncia ao uso da força como instrumento da política externa ou ao facto de não possuir recursos militares ofensivos, principalmente nucleares. Mas as suas decisões têm comprovado que o país procura uma forma de consolidar o seu posicionamento, não só ao nível internacional, mas também perante a realidade regional asiática.

Considerações finais

Ao longo deste capítulo verificamos que o Japão se encontra num *cruce de caminos*, onde tem procurado redesenhar o seu posicionamento ao nível regional e mundial, reformulando, ou pelo menos procurando redefinir, os paradigmas nacionais ao nível da formulação e decisão política que lhe permitam esse mesmo reposicionamento.

Tal como Chin Wah (1997: 108-130) demonstra, o Japão deve encarar algumas questões para se apresentar como um grande poder regional. Primeiro, a retórica do retorno à Ásia não é um substituto para o relacionamento com os EUA. Consequentemente, deve pro-

curar uma forma de manter equilíbrio entre ser parte do mundo desenvolvido e um líder na Ásia. Segundo, a China será um ponto crítico de referência num envolvimento triangular com vista à estrutura de estabilidade na Ásia-Pacífico. Mais do que visar uma política de contenção remodelada com os EUA, seria necessário envolver positivamente a China num processo de construção de confiança. Terceiro, com a emergência chinesa como uma força económica, inevitavelmente comparações serão feitas sobre quem desempenhará um papel crítico no desenvolvimento regional – o Japão, por um lado, tem a vantagem de ser a base do investimento e da regionalização dos processos de manufaturação, enquanto a China, por outro lado, deverá continuar a oferecer um mercado em expansão e oportunidade de investimento para as economias regionais. E, finalmente, o Japão continuará a ter que escolher entre estar atento às sensibilidades norte-americanas ou apoiar as iniciativas regionais, como por exemplo a EAEC.

A preferência e orientação pelo *low profile* e pela doutrina *Yoshida*, apesar das tentativas de reformulação encetadas a partir dos anos de 1980, constituem ainda um dos grandes desafios à política japonesa. Contudo, o novo contexto internacional tem questionado o valor desta postura tradicional, em particular face à nova distribuição de poder pós-Guerra Fria, pós-11 de setembro e face a uma China emergente. Apesar do fim da Guerra Fria e da desagregação da URSS terem feito desaparecer a ameaça hipotética que pairava sobre o Japão (ainda que o contencioso territorial entre Tóquio e Pequim sobre as ilhas Curilhas continue por resolver), novas ameaças parecem cada vez mais claras. O aumento do poderio da China, potência nuclear, faz parte agora das preocupações de política externa nipónicas.

Independentemente do uso futuro do seu poderio militar, o Japão enfrenta um conjunto alargado de preocupações de segurança, que se podem intensificar caso a situação na Ásia se agrave, principalmente em relação à Coreia do Norte, ou face a um eventual afastamento

norte-americano radical da área, que de momento não parece provável. Estes receios poderão, no entanto, incentivar a participação japonesa na corrida ao armamento que se tem verificado na região asiática. Ainda mais problemático, com os seus vizinhos bem equipados em termos militares, o Japão tem colocado questões sobre uma possível capacidade nuclear futura. Caso se venha a concretizar, significará uma mudança profunda na doutrina japonesa, iniciando uma nova postura do país relativamente ao seu papel militar no mundo.

O papel de liderança japonesa em política externa apresenta-se também dependente de um novo equilíbrio na sua política doméstica, com instabilidades contínuas desde início dos anos 1990, ou seja, o estatuto de grande poder não corresponde só ao direito mas também a responsabilidades na manutenção da ordem e estabilidade regional. No caso do Japão, a aceitação deste papel pelos outros dependerá também de como solucionará a sua bagagem histórica negativa.

Por fim, o Japão tem também procurado ganhar um novo fôlego enquanto ator mundial, em conjunto com a crescente procura de participação em arranjos e *fora* multilaterais sob a égide da ONU. De facto, o Japão tem também aumentado a sua capacidade e influência no seio das Nações Unidas, lançando uma candidatura na década de 1990 a um lugar permanente no Conselho de Segurança,⁹⁷ além de procurar uma cooperação estreita com a UE e a NATO. Todavia, um papel mais ativo na política externa não é defendido por toda a população nipónica, razão pela qual o envio de tropas por Junichiro

⁹⁷ O Japão celebrou, no dia 18 de dezembro de 2006, o 50º aniversário da sua admissão nas Nações Unidas. O Japão foi admitido nos Nações Unidas em 1956, tornando-se o seu octogésimo membro e já foi membro não permanente do Conselho de Segurança por nove vezes. Em 2005, para ganhar um assento permanente no Conselho de Segurança, o Japão propôs um esboço de resolução visando a ampliação do número de assentos permanentes juntamente com os outros integrantes do G4 (Brasil, Alemanha e Índia), mas tal proposta foi rejeitada, parcialmente devido à oposição da China. A administração de Shinzo Abe retomou esta questão e conseguiu que em finais de 2006 os EUA expressassem o seu apoio à obtenção de um assento permanente.

Koizumi em 2003 para apoiar os EUA no Iraque foi criticada por muitos. Atualmente, a contribuição financeira do Japão é a segunda maior de todas, representando 19,5% do orçamento da ONU, perdendo somente para os 22% dos EUA, tendo já disponibilizado 5.700 pessoas para operações para manutenção da paz em 18 ocasiões (Tanaka, 2006; Yamauchi, 2006: 6-7).

Neste momento, repensar o reposicionamento japonês no sistema internacional passa pela capacidade de moderar a influência direta dos EUA sem perder essa ligação privilegiada; promover uma melhor e maior aceitação ao nível regional, demonstrando à vizinhança a não vontade de todo de voltar a ter políticas imperialistas e expansionistas; promover a cooperação regional, adquirindo uma posição de liderança em organizações de cooperação; e aceitando o seu papel e responsabilidade perante os conflitos regionais e internacionais, alargando o seu envolvimento além da ajuda humanitária.

A sua posição no sistema internacional limita, por isso, a sua margem de manobra. A inserção do arquipélago na economia e na rede militar americanas da Guerra Fria teceu importantes laços de dependência política que perduraram quase imutáveis até aos nossos dias. Os EUA moldaram o sistema político e estimularam a emergência de elites pró-americanas, bem como do LDP. Durante a Guerra Fria, esta subordinação político-militar era compensada pela abertura quase incondicional do mercado norte-americano aos produtos nipónicos e pela tolerância americana face ao dirigismo japonês. No pós-Guerra Fria, os japoneses tiveram de se acomodar à manutenção desta subordinação política, ao mesmo tempo que se sujeitavam a um questionamento do seu modelo económico.

Sob fortes pressões externas, nos anos 1980-1990 o Estado desobrigou-se da economia, privatizou o setor público e desregulamentou os mercados financeiros. Nos finais da década de 1990, após anos de fraco crescimento e mesmo recessão, o Japão tem de enfrentar a crise de sobreinvestimento, que se voltou a agravar em

2008. Enfraquecendo o Estado desenvolvimentista, a globalização teve um efeito profundamente corrosivo sobre o modelo económico nacional japonês. No século XXI o Japão enfrenta uma crise multi-dimensional que afeta o próprio centro do seu sistema económico e político. Além disso, é certo que o Japão continua a ser a potência dominante na Ásia oriental, mas enfrenta a concorrência da China, novo pólo de integração regional. O Japão está doravante colocado perante o desafio de reinventar o seu modelo e de se dotar de uma autonomia política à medida do seu peso económico, procurando paralelamente responder à instabilidade económica mundial que se tem refletido negativamente na sua capacidade de retoma interna.

Quadro 1.
Questões para análise
Identifique e analise as principais forças que têm influenciado o processo de decisão política no Japão.
De que forma o relacionamento estreito com os EUA, tem condicionado o posicionamento ao nível do sistema internacional do Japão?
Perante um sistema internacional onde os EUA pretendem partilhar com as restantes potências a responsabilidade da estabilidade político-militar, analise a necessidade da redefinição da estratégia de segurança do Japão.
Identifique os principais desafios com que o Japão se depara ao nível regional, para consolidar e ver reconhecida a sua liderança e importância enquanto potência.

Quadro 2.
Fontes na internet
Constituição Japonesa, http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html
Site oficial do Governo do Japão, http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html
Site oficial do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão, http://www.mofa.go.jp/index.html
Site sobre o Japão, http://www.japan-guide.com/e/e2136.html

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Miyashita, Akitoshi e Sato, Yoichiro (org) (2001) <i>Japanese Foreign Policy in Asia and the Pacific: Domestic Interests, American Pressure, and Regional Integration</i> . Basingstoke: Palgrave.
Hughes, C. e Krauss, E. (2007) «Japan's new Security Agenda», <i>Survival</i> , 49(2), 157-176.
Mulgan, A. G. (2009) «Why Japan can't lead», <i>World Policy Journal</i> , World Policy Institute.
Rooney, K. (2007) <i>Japan's Foreign Policy since 1945</i> . London: M.E. Sharpe.
Tanaka, Hitoshi (2006) «Strategic Challenges for Japanese Diplomacy in the Twenty-First Century», <i>Gaiko Forum. Journal of Japanese Perspectives on Foreign Affairs</i> , 5(4), 3-38.

Bibliografia

- Constituição Japonesa, The Constitution of Japan, Prime Minister of Japan and His Cabinet. [http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html] (consultado em 14 de março de 2010).
- Curtis, G. (2002) «Politicians and Bureaucrats: What's Wrong and What's to Be Done», in Curtis, G. (org) *Policymaking in Japan: Defining the Role of Politicians*. Tokyo: Japan Center for International Exchange, 1-17.
- Hughes, C. e Krauss, E. (2007) «Japan's new Security Agenda», *Survival*, 49(2), 157-158.
- Packard, G. (2010) «The United States – Japan Security Treaty at 50», *Foreign Affairs*, 89(2), 92-103.
- Tanaka, Hitoshi (2006) «Strategic Challenges for Japanese Diplomacy in the Twenty-First Century», *Gaiko Forum. Journal of Japanese Perspectives on Foreign Affairs*, 5(4), 3-38.
- Yamauchi, Masayuki (2006) «Japan and the UN», in Hanzawa, A and Yamaguchi, J, (org), *Japan and the UN in International Politics – Historical Perspectives*. Sapporo: Hokkaido University.
- Wah, Chin Kin (1997) «Japan as a Great Power», in Chee, Chan Heng (org), *The New Asia-Pacific Order*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 108-130.

CAPÍTULO 11

PORTUGAL

Nuno Severiano Teixeira

País europeu, Portugal é também um país atlântico. Potência pequena, semiperiférica e com uma só fronteira terrestre, Portugal viveu, sempre, um equilíbrio instável, entre a pressão continental e a procura de uma alternativa marítima. Dessas condicionantes geopolíticas e desta contínua tentativa de equilíbrio, decorrem movimentos de longa duração que foram definindo permanências nas opções estratégicas e nas características históricas da política externa portuguesa que podemos definir como estruturas ou modelos de inserção internacional.

E, historicamente, Portugal conheceu três modelos de inserção internacional, a que correspondem, também, três momentos históricos diferentes.

O primeiro modelo

O primeiro modelo é o do Portugal medieval. Até ao século XV as relações externas de Portugal fazem-se no quadro da Península Ibérica, entre cinco unidades políticas, todas elas mais ou menos da mesma dimensão e potencial: os reinos peninsulares – Castela, Leão, Navarra, Aragão e Portugal.

A luta contra o Islão no interior da Península e as limitações científico-tecnológicas inviabilizavam, de resto, quaisquer relações sustentadas extrapeninsulares.

Durante a Idade Média as relações externas de Portugal desenvolvem-se, pois, no quadro intrapeninsular e num ambiente internacional de equilíbrio quase natural.

O modelo clássico

O segundo modelo começa a desenhar-se a partir do século XV, estende-se ao longo de cinco longos séculos e só termina entre 1974 e 1986 com o processo de democratização e a integração europeia. É o modelo histórico, ou tradicional de inserção internacional do País.

O que muda, então, relativamente ao modelo medieval? Praticamente, tudo, a começar pela condicionante geopolítica. Primeiro, a vitória sobre o Islão e a unificação de Espanha pelos Reis Católicos convertem a Península Ibérica em duas unidades de desigual dimensão e potencial – Portugal e Espanha. Segundo, a evolução científica e tecnológica vem possibilitar o desenvolvimento sustentado de relações internacionais extrapeninsulares.

O equilíbrio medieval converte-se num desequilíbrio geopolítico, o que obriga Portugal a procurar uma compensação para esse desequilíbrio. A costa atlântica e a capacidade de sustentação de relações extrapeninsulares vão possibilitar a construção de um vetor de compensação: o vetor marítimo. A partir de então, Portugal passa a viver sob a tentativa constante de equilíbrio entre a pressão continental de Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico.

Daqui decorrem os invariantes históricos que caracterizam o segundo modelo de inserção internacional. Primeiro, uma perceção contraditória entre o continente e o mar, entre a Europa e o Atlântico.

Segundo, o afastamento estratégico em relação à Europa (percebida como ameaça espanhola) e a afirmação do vetor marítimo e da opção atlântica de Portugal. Terceiro, no quadro da opção atlântica, dois movimentos de longa duração histórica na orientação externa do Estado: em primeiro lugar, a aliança privilegiada com a potência marítima (a Aliança Inglesa, os Estados Unidos da América, a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN); em segundo lugar, o projeto imperial (nos seus vários ciclos: a Índia, o Brasil, a África). Quarto, a diversificação das alianças extrapeninsulares relativamente a Espanha e uma diplomacia, fundamentalmente, bilateral, assente no triângulo Lisboa, Madrid e Londres e, depois de 1945, Lisboa, Madrid e Washington.

É este modelo que preside às relações internacionais de Portugal durante cinco séculos e são, ainda, estas linhas de orientação estratégica que dão forma à política externa portuguesa até ao fim do Estado Novo.

São essas opções de afastamento das questões europeias, de afirmação de um Portugal atlântico e colonial e do equilíbrio triangular entre Lisboa, Londres e Madrid que estão presentes na posição portuguesa perante a Guerra Civil de Espanha e na neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial. E são essas mesmas opções que continuam a presidir à posição portuguesa na ordem internacional da guerra fria: a integração no sistema de segurança atlântico e a entrada de Portugal na OTAN; a reticência e o pragmatismo face ao processo de construção europeia; e a recusa da descolonização e a defesa intransigente do Império.

Opções estas que correspondem com uma clareza meridiana ao segundo modelo histórico de inserção internacional de Portugal.

Em primeiro lugar, a percepção contraditória, entre a Europa e o Atlântico, que atinge o «paroxismo» no final do Estado Novo, precisamente, no debate político entre as duas opções estratégicas para o País: os africanistas e os europeístas.

Em segundo lugar, o afastamento da Europa e o predomínio da opção atlântica e colonial. Predomínio, no plano político e na esfera económica. No plano político, com um dispositivo diplomático e estratégico totalmente assente no vetor atlântico: integração na NATO e alianças privilegiadas com Washington e Londres. Na esfera económica, com um dispositivo geoeconómico, basicamente, ultramarino e colonial. E que, mesmo, quando o pragmatismo obrigava o País a uma aproximação às instituições económicas europeias, essa aproximação continuava a fazer-se num quadro estratégico atlântico e nunca continental. A entrada de Portugal na EFTA é disso o exemplo mais acabado.

Em terceiro lugar, a diversificação constante das alianças extrapeninsulares. No quadro atlântico, Portugal entra na OTAN, a Espanha não. No quadro europeu, Portugal entra na EFTA, a Espanha não. Dito de outro modo, Portugal estará sempre onde a Espanha não está.

Finalmente, a persistência da diplomacia bilateral, assente no triângulo Lisboa, Madrid e potência marítima.

A democratização em Portugal trouxe consigo a alteração de todo este quadro da política externa. Mas, trouxe mais do que isso. A transição à democracia e a consolidação democrática em Portugal e Espanha e a própria evolução internacional conduziram, em apenas doze anos (1974-1986), ao desaparecimento deste modelo histórico de inserção internacional de Portugal, velho de cinco séculos.

A formação do modelo democrático

O fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia que se inicia em 25 de Abril de 1974 vêm determinar uma redefinição da política externa portuguesa de acordo com o espírito do programa do Movimento das Forças Armadas (MFA), que se traduzia, sinteticamente, pela fórmula «democratização; descolonização; desen-

volvimento». Apesar de o programa do MFA assegurar o cumprimento de todos os compromissos internacionais de Portugal, tornava-se claro que esses dois simples princípios – democratizar e descolonizar – implicariam uma reintegração política desses mesmos compromissos e uma alteração de fundo na orientação externa do Estado Português.

A descolonização constitui o primeiro grande desafio da política externa do regime democrático. Mas, ao mesmo tempo que decorre o processo de descolonização, Portugal ultrapassa o isolamento internacional do fim do Estado Novo e estabelece relações diplomáticas com os países do bloco soviético e do terceiro mundo.

Todavia, a descolonização e a abertura ao mundo não bastavam, por si só, para definir as novas orientações externas da democracia portuguesa. Muito pelo contrário. Sob as lutas ruidosas do processo de democratização interna, trava-se uma outra luta, esta silenciosa, sobre os objetivos e as opções estratégicas da política externa portuguesa. Entre abril de 1974 e janeiro de 1986, a política externa portuguesa oscilou entre duas orientações de fundo, que marcaram, igualmente, duas fases distintas: a da transição à democracia, correspondente ao período pré-constitucional, dominado pelo processo revolucionário; e a da consolidação democrática, correspondente ao período constitucional, marcado pela institucionalização e pela estabilização do regime democrático.

O período pré-constitucional (1974-1976) caracterizou-se pela luta em torno das opções externas do País, pelo exercício de diplomacias paralelas e, conseqüentemente, pela indefinição da política externa. Apesar das lutas, das hesitações e da indefinição, durante os governos provisórios e em particular aqueles de maior preponderância militar, a orientação global da política externa portuguesa tende para uma opção terceiro-mundista e para o desenvolvimento de relações privilegiadas com os novos países saídos da descolonização portuguesa. Era o último avatar, agora socializante, da tese da «vocaçãõ africana» de Portugal.

O período constitucional (a partir de 1976), que se inicia, precisamente, com o primeiro governo constitucional, liderado por Mário Soares e tendo Medeiros Ferreira como ministro dos negócios estrangeiros, caracterizou-se pela clarificação da política externa portuguesa e pela definição unívoca e rigorosa do posicionamento externo do Estado. Portugal que assume, inteiramente, a sua condição de país ocidental, simultaneamente, europeu e atlântico. Serão estes, pois, os dois vetores fundamentais e as verdadeiras opções estratégicas do Portugal democrático.

O vetor atlântico significou para Portugal a permanência das características históricas da sua política externa e jogou um papel importante não só ao nível da orientação externa como também da estabilização interna do País. O reforço das relações bilaterais com os Estados Unidos e o reempenhamento nos compromissos militares com a OTAN constituíram a sua tradução mais visível.

A «opção europeia», porém, é a grande novidade da política externa do regime democrático. Ultrapassadas as resistências anti-europeias, primeiro da opção africana do regime autoritário, depois da tentação terceiro-mundista do período revolucionário, Portugal assume claramente, a partir de 1976, a «opção europeia». Agora, não mais com uma perspetiva estritamente económica e pragmática, como o Estado Novo, mas enquanto opção estratégica e projeto político. Em 1976, Portugal entra no Conselho da Europa. Em 1977 pede, formalmente, a adesão à Comunidade Europeia. E em 1985 assina o Tratado de Adesão. A partir de 1 de janeiro de 1986, Portugal torna-se membro de pleno direito da Comunidade Europeia.

Se à opção europeia e ao vetor atlântico acrescentarmos o estabelecimento de relações de amizade e cooperação com os novos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e com o Brasil, encontraremos aquelas que são as linhas de orientação estratégica da política externa da democracia.

A partir da década de noventa, a estes três eixos vem juntar-se um quarto: a participação portuguesa na produção de segurança internacional, com a presença dos militares portugueses nas operações de paz da Aliança Atlântica, da União Europeia e das Nações Unidas. As Forças Armadas tornam-se instrumento da política externa.

O novo modelo democrático

As mudanças introduzidas pelo regime democrático não são, porém, de curto prazo, nem se limitam às prioridades da política externa. Parecem de longa duração e tudo indica que estão a conduzir Portugal a um novo modelo de inserção internacional.

Mas o que caracteriza, então, este novo modelo? Quais as permanências e quais as mudanças?

Primeiro, as permanências. Decorrem dos fatores estruturais e geopolíticos que não se alteram e respeitam, fundamentalmente, às áreas de interesse estratégico de Portugal que se mantêm: a Europa, o Atlântico e as relações pós-coloniais.

Segundo, as mudanças. Decorrem dos fatores históricos e alteram as quatro características do modelo anterior, a que deve juntar-se uma quinta, inteiramente, nova.

Em primeiro lugar, muda a perceção e a lógica contraditória entre o continente e o mar. Hoje, a Europa e o Atlântico não só não são termos contraditórios como são complementares. Para a política externa portuguesa ser atlântica pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico e em particular o Atlântico Sul, onde se desenvolvem as relações pós-coloniais.

Em segundo lugar, no binómio Europa-Atlântico mantém-se a equação geopolítica mas invertem-se as prioridades estratégicas: tradicionalmente Portugal pensava-se como um país atlântico e co-

lonial e, quando o peso do vetor marítimo era excessivo, procurava compensações continentais. Hoje, pelo contrário, pensa-se como país europeu e é como membro da União Europeia que procura valorizar e potenciar a posição atlântica e as relações pós-coloniais.

Em terceiro lugar e como resultado da democratização em Portugal e Espanha, os dois estados peninsulares aproximaram as suas posições internacionais. Significa isto que não só o dispositivo geoeconómico português se continentalizou com a entrada na Comunidade Europeia mas também que os dispositivos diplomáticos e estratégicos de Portugal e Espanha se aproximam, progressivamente, até coincidir. Pela primeira vez na sua história, Portugal e Espanha partilham, hoje, as mesmas alianças extrapeninsulares: a UE e a OTAN.

Em quarto lugar, como resultado da globalização, da interdependência das relações internacionais e da valorização dos quadros diplomáticos multilaterais, ao velho triângulo bilateral Lisboa, Madrid e potência marítima junta-se, hoje, um novo triângulo multilateral, correspondente à presença de Portugal nas organizações internacionais das suas áreas de interesse estratégico: a UE na Europa, a OTAN no Atlântico e a CPLP para as relações pós-coloniais.

Finalmente, um elemento novo, quinta característica do modelo democrático de inserção internacional: uma política externa de valores. Teve a sua origem, ainda no Estado Novo, no debate entre africanistas e europeístas. Para os primeiros, a manutenção do Império implicava a continuação da guerra e a guerra implicava a continuação do regime autoritário. Para os segundos, a integração europeia implicava a descolonização e a descolonização implicava a democratização. Os valores da democracia e do estado de direito estão, pois na matriz genética da política externa do regime democrático. E nas suas opções estratégicas, a Democracia acabará por concretizá-los. Na União Europeia como na Aliança Atlântica, todos os parceiros e aliados de Portugal são democracias. E a presença

das forças armadas portuguesas nas missões de paz, sob a égide das Nações Unidas, confirma essa diplomacia de valores que teve na independência de Timor um dos seus maiores sucessos. A política externa parte da formulação dos interesses. Mas no modelo democrático não só não ignora como assume o seu quadro de valores. Que são os da democracia e do estado de direito.

Será, pois, no quadro deste modelo de inserção internacional que Portugal terá que pensar os seus desafios de futuro.

Quadro 1.
Questões para análise
Em que consiste um modelo de inserção internacional.
Quais os modelos históricos de inserção internacional de Portugal.
O que diferencia o modelo clássico, do modelo democrático de inserção internacional de Portugal?

Quadro 2.
Fontes na internet
Instituto de Defesa Nacional, http://www.idn.gov.pt/index.php
Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, http://www.ieei.pt/
Instituto Português de Relações Internacionais, http://www.ipri.pt/home/home.php
Ministério da Defesa, http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/
Ministério dos Negócios Estrangeiros, http://www.mne.gov.pt/mne/pt/

Quadro 3.
Leituras recomendadas
AAVV (2005) <i>Visões da Política Externa Portuguesa</i> . Lisboa: Instituto Diplomático.
Brito, Nuno Filipe (2005) «Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado», <i>Relações Internacionais</i> , 5, 147-161.
Ferreira, José Medeiros (2006) <i>Cinco Regimes na Política Externa</i> . Lisboa: Editorial Presença.
Macedo Jorge Borges de (2008) <i>História Diplomática de Portugal. Constantes e Linhas de Força. Estudo de Geopolítica</i> . Lisboa: Tribuna da História, edição/reimpressão.
Teixeira, Nuno Severiano (2004) «Entre África e a Europa. A política Externa Portuguesa 1890-2000», in Costa Pinto, António (org), <i>Portugal Contemporâneo</i> . Lisboa: Dom Quixote, 87-116.

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 12

REPÚBLICA FEDERAL DA NIGÉRIA

*Paula Duarte Lopes
e Daniela Nascimento*

Desde a independência da Nigéria (1960) que o seu potencial para liderar o continente africano tem sido reconhecido e discutido internacionalmente. Os sucessivos governantes do país sempre incorporaram nas suas políticas externas a ideia da Nigéria como a ‘líder natural’ do continente africano. Este potencial tem-lhe valido inclusivamente a designação de ‘Gigante de África’. A ideia de que a Nigéria está destinada a ser o líder da África negra baseia-se no facto de este ser o país mais populoso do continente africano, com cerca de 167 milhões de habitantes (com uma população jovem e em rápido crescimento), a segunda maior economia da África subsaariana (a seguir à África do Sul) (African Development Bank, 2013) o maior produtor de petróleo de África e um dos dez maiores exportadores de petróleo do mundo⁹⁸. De acordo com notícias de abril de 2014, pela primeira vez em duas décadas, a economia nigeriana ultrapassou a sul-africana, tornando-se a maior economia do continente africa-

⁹⁸ Informações facultadas pelo Banco Mundial. [siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf] e pela US Energy Information Administration [tonto.eia.doe.gov/country/index.cfm] (consultado a 14 de março de 2015).

no (BBC, 2014; Bloomberg, 2014). A Nigéria possui igualmente um dos mais importantes mercados consumidores do continente, com uma classe média em crescimento (Ford, 2012). Além disso, é ainda considerada uma das chamadas potências emergentes do grupo dos 'next-eleven' (Goldman Sachs, 2007a; 2007b) que incluem, entre outros, países como o Egito, a Indonésia, a Turquia ou a Coreia do Sul, desafiando portanto a exclusividade dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) como as potências emergentes internacionalmente reconhecidas. O objetivo de liderança regional e continental tem marcado a estratégia de formulação da política externa nigeriana nas suas cinco décadas de existência, ainda que nem sempre de forma coerente ou eficaz.

A política externa de qualquer país é condicionada pelo seu processo de tomada de decisão, pela natureza do sistema político, pela personalidade dos seus governantes, pelos recursos disponíveis e pela natureza do sistema internacional⁹⁹. No caso da Nigéria, a evolução da sua política externa tem sido particularmente marcada pela personalidade dos seus sucessivos líderes, inclusivamente como uma extensão das suas ambições pessoais. Em teoria, os fatores que condicionam a formulação da política externa de um país podem ser analisados segundo uma lógica de 'círculos concêntricos': interno, regional e internacional, sendo que estes se interligam e influenciam mutuamente. Esta grelha é particularmente útil para discutir a evolução da política externa nigeriana (Adebajo e Mustapha, 2008) desde a sua independência. No círculo interno, destaca-se a estabilidade económica e política como fatores de sustentação de uma política externa vigorosa e empenhada. Ao nível regional, distinguem-se as relações no âmbito de uma vizinhança mais próxima (Chade, Camarões, Níger e Benim) e de uma vizinhança alargada (Angola ou África do Sul), tendo esta um impacto direto na projeção in-

⁹⁹ Ver capítulo teórico neste Manual, secção «Compreender a política externa».

ternacional do continente africano. Salienta-se ainda o papel das organizações regionais na afirmação da política externa nigeriana. O círculo internacional inclui as dinâmicas de participação em organizações internacionais, nomeadamente de natureza multilateral, bem como as relações com outros países, nomeadamente com potências internacionais e regionais. É importante referir que a intensidade da influência de cada um destes círculos na formulação da política externa se foi alterando ao longo dos anos e de acordo com as linhas de atuação externa de cada regime.

Acresce ainda, que em 1960, a Nigéria encontrava-se numa posição privilegiada para assumir esta liderança: país independente, rico e com uma posição claramente definida a favor dos movimentos de libertação nacional. Esta luta contra o domínio colonial em África, bem como contra o *apartheid* na África do Sul, domina a política externa nigeriana até à década de 1980 (círculo regional). A exploração da sua riqueza petrolífera permitiu, principalmente na década de 1970, uma política externa assertiva, nomeadamente no plano regional (círculos interno e regional). Este percurso de afirmação da liderança regional perdeu fôlego na primeira metade da década de 1980, devido à alteração do regime interno, à queda do preço do petróleo e às pressões da dívida externa. No final da década de 1980, assiste-se a uma reafirmação da imagem externa nigeriana no continente africano, permitindo projetar-se internacionalmente. Esta projeção internacional, por sua vez, consolidou a sua posição regional. Este período caracterizou-se assim por uma interdependência entre a liderança regional e o papel internacional da Nigéria (círculos regional e internacional).

A política externa nigeriana da década de 1990 ficou marcada pelo regime militar violento de Abacha (1993-1998), influenciando de forma devastadora a imagem externa da Nigéria (círculo interno). Com a transição democrática, a Nigéria ganha uma nova oportunidade para retomar o seu 'destino' de líder africano negro. No entanto,

as mudanças profundas nas conjunturas regional e internacional limitaram de forma estrutural a capacidade da Nigéria concretizar o seu papel de liderança. Além disso, internamente, a qualidade da democracia tem-se revelado frágil e marcada pela corrupção e clientelismo generalizados, bem como, em particular nos últimos anos, pela violência alimentada pelo movimento fundamentalista islâmico Boko Haram¹⁰⁰ (círculo interno). A Nigéria não abandona o seu sentido de responsabilidade regional, mas passa a privilegiar canais multilaterais para cumprir esse objetivo, nomeadamente através de missões de paz das Nações Unidas (círculo internacional). Regionalmente, a política externa nigeriana tem-se pautado por iniciativas de *soft power*, incluindo mediação de conflitos e promoção da integração económica regional (círculo regional).

Dimensão interna

Internamente, a Nigéria desde cedo se deparou com os inúmeros desafios colocados pela imensa e indiscutível diversidade étnica: cerca de 250 grupos étnicos com predominância de Hausa e Fulani (29%), Yoruba (21%) e Igbo (18%); e religiosa: população maioritariamente muçulmana (50%) e cristã (40%)¹⁰¹. Esta diversidade interna foi-se interligando com outros elementos, nomeadamente com os recursos naturais, sobretudo o petróleo, refletindo-se em problemas

¹⁰⁰ O movimento Boko Haram é um grupo fundamentalista islâmico criado em 2001 por Mohammed Yusuf que se apresenta como radicalmente oposto às influências ocidentais e defende a islamização do país através da imposição da lei islâmica. Começou com uma base operacional inicialmente restrita à região nordeste do país, mas rapidamente se foi ampliando a outras regiões, tanto do ponto de vista da sua base de recrutamento como da condução de ataques violentos contra a população civil (Simon, 2014).

¹⁰¹ Informação disponível na página da Freedom House, no relatório sobre *Freedom of the Press*, Nigeria (2006). [www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&country=7030&year=2006] (consultado a 14 de março de 2015).

de distribuição dos recursos e dos rendimentos geradores de tensões constantes entre o sul produtor e o norte mais populoso. Todas estas questões acabaram por se refletir naquela que foi sendo a evolução, nem sempre linear, da política externa nigeriana.

A este nível interno, e ainda que com estratégias e capacidades variáveis e distintas, a Nigéria pautou sempre a sua política externa pela ideia de que um país económica e politicamente estável e com uma qualidade de vida satisfatória está melhor posicionado para desenvolver uma política externa assertiva. Os princípios orientadores da política externa nigeriana, finalmente plasmados na Constituição de 1979, passavam, em grande medida, pela «defesa da integridade territorial e da independência do país», pela promoção do desenvolvimento económico nacional autónomo e sustentável, pela «promoção da igualdade e autossustentência em África, respeitando a dignidade humana, especialmente para a população negra, bem como [pela] promoção e defesa da paz mundial» (Ajibewa, 1998: 86).

Imediatamente após a independência (1960), a política externa nigeriana durante a primeira república liderada por Balewa (1960-1966) foi caracterizada como «conservadora e tímida» (Abegunrin, 2001: 105) e «sem visão» (Garuba, 2008: 2). Na verdade, o legado colonial, a relativa pobreza do país, a personalidade conservadora de Balewa e a falta de experiência no plano internacional ajudam a explicar esta falta de autonomia e iniciativa em assuntos internacionais. Por exemplo, alguns autores referem que no que diz respeito a questões centrais para África, Balewa parecia estar sempre à espera da tomada de posição de outros países antes de afirmar a posição nigeriana (Garuba, 2008: 2).

Acresce ainda que a estrutura federal colonial do país criou a possibilidade, neste período, de cada estado-federado abrir a sua própria representação diplomática no estrangeiro, o que ilustra o carácter limitado da política externa nigeriana (Abegunrin, 2001: 105-106). Ainda assim, Balewa criou uma estrutura de tomada de decisão

em matéria de política externa com vários ministérios e gabinetes ao nível federal. No entanto, a sua postura centralizadora, aliada a uma incapacidade de coordenação das distintas instituições, determinou não só a centralidade do cargo de chefe de estado, que neste caso, chegou a acumular a pasta de Ministro dos Negócios Estrangeiros (Inamete, 2001: 33), mas também a incapacidade das instituições criadas exercerem as suas funções de forma autónoma e ativa.

Apesar de a Nigéria ter sido governada predominantemente por regimes militares entre 1966 e 1999, é importante distinguir a fase pré e pós 1979, por dois motivos. O primeiro prende-se com a proclamação da segunda república constitucional entre 1979 e 1983 que criou as condições para uma maior abertura política, que só foi posta em causa com o regime de Abacha (1993-1998). O segundo está relacionado com a riqueza resultante de recursos petrolíferos que permitiu à Nigéria concretizar os seus objetivos de política externa de forma assertiva e autónoma até 1979. A partir desta data, esta capacidade de concretização da política externa nigeriana diminuiu significativamente, devido à crise petrolífera, à crise da dívida e à corrupção interna e desvio de fundos. Convém ainda referir, que dentro destas duas fases existem também diferenças marcantes entre os vários regimes.

Em 1966, dão-se os primeiros de vários golpes militares que marcam estruturalmente a vida política da Nigéria, influenciando diretamente a sua política externa. O regime militar de Gowon (1966-1975), assim como a sua política externa, são profundamente marcados pela guerra civil no Biafra (região secessionista). Internamente, o regime teve dificuldade em reagir de forma rápida e eficaz aos sinais que desencadearam a violência e as estruturas do Ministério dos Negócios Estrangeiros mostraram-se desadequadas para lidar com a magnitude da crise. Gowon viu-se mesmo obrigado a enviar equipas especiais para explicar internacionalmente a posição do governo federal nesta matéria (Garuba, 2008). A guerra civil ditou

uma viragem na definição da política externa nigeriana, passando-se de uma abordagem conservadora e tímida para uma abordagem assertiva, defendendo a sua integridade territorial. A Nigéria ganhou assim uma imagem pública de uma nação africana ativa e rica em petróleo.

Um novo golpe militar em 1975 coloca no poder Mohammed/Obasanjo (1975-1979). Contrariamente aos anteriores, este período é caracterizado por uma política externa robusta, assertiva, dinâmica e, muitas vezes, denominada de radical. Os ‘anos de ouro’ da política externa nigeriana foram maioritariamente financiados pelos rendimentos provenientes do petróleo, permitindo uma abordagem autónoma e pró-ativa. A formulação e implementação desta nova abordagem foram ainda potenciadas pela reforma das estruturas internas de tomada de decisão de política externa que passaram a incluir atores da sociedade civil¹⁰² (Abegunrin, 2001: 110).

Simultaneamente, quer Mohammed, quer Obasanjo mostraram-se empenhados em utilizar os militares na persecução dos objetivos nigerianos de política externa (Inamete, 2001: 88). Esta posição é particularmente visível na decisão de enviar delegações militares a Angola, reconhecendo o governo do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), sem o aval desse Ministério (Inamete, 2001: 88). A nacionalização da *British Petrol* e do *Barcklays Bank*, transformando-os em *African Petrol* e em *Union Bank of Nigeria* (Garuba, 2008: 7), respetivamente, ilustram igualmente a determinação nigeriana em se afirmar como uma potência autónoma e independente.

A segunda república nigeriana debateu-se com a diminuição da riqueza disponível para continuar a financiar a linha de política

¹⁰² Nomeadamente através da criação do Instituto Nigeriano de Relações Internacionais e do Instituto Nacional para Política e Estudos Estratégicos (Abegunrin, 2001: 110).

externa interventiva e autónoma dos regimes anteriores. Apesar da aprovação de uma constituição e da possibilidade de realização de eleições, com o fim dos dividendos das crises petrolíferas, o governo Shagari (1979-1983) viu-se obrigado a adotar uma postura mais moderada e pró-ocidental. A situação económica degradada e a crescente dívida externa do país justificaram o golpe de estado que coloca Buhari (1983-1985) no poder. A sua política externa foi caracterizada como agressiva e nacionalista, mas menos ambiciosa e com menos apoio interno que a do regime anterior. Identificando a corrupção generalizada no país como um problema estrutural, Buhari decretou ‘Guerra Contra a Indisciplina’ e a corrupção, apesar de estes esforços não terem sido suficientes para resolver os problemas internos (Abegunrin, 2003: 131). Os métodos aplicados por este regime, bem como o aprofundar da crise económica, criaram um descontentamento crescente no seio da população, o que propiciou as condições para um novo golpe de estado em 1985, que coloca Babangida (1985-1993) no poder.

A política externa de Babangida refletiu a confusão e turbulência política interna, tendo o Ministro dos Negócios Estrangeiros sido substituído cinco vezes ao longo deste regime (Abegunrin, 2001: 120). No sentido de dar consistência aos compromissos assumidos internacionalmente, Babangida criou o Corpo de Assistência Técnica no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros para dar apoio aos países africanos, das Caraíbas e do Pacífico. O descontentamento interno identificado durante o regime Buhari manteve-se, acrescido pela perceção de que os recursos utilizados para concretizar a política externa nigeriana – missões de paz, apoios financeiros a países vizinhos, fundos de desenvolvimento regional, entre outros – estavam a ser desperdiçados e/ou indevidamente apropriados. Babangida tentou responder a estas críticas, lançando um debate nacional sobre a posição nigeriana relativamente à dívida externa e à relação com o Fundo Monetário Internacional e realizando

uma conferência pública sobre política externa, numa tentativa de demonstrar abertura e transparência nesta matéria (Garuba, 2008: 9). A crise económica, no entanto, dificultou estruturalmente a capacidade da Nigéria assumir as suas responsabilidades internas e externas (Garuba, 2008: 9).

O ano de 1993, apesar de marcado por vários acontecimentos importantes – anulação das eleições para a terceira república, nomeação de um novo chefe de estado (Shonekan) e novo golpe de estado – não permitiu qualquer revisão da política externa nigeriana. O regime subsequente, liderado por Abacha (1993-1998), tomou o poder disposto a controlar a situação económica e o descontentamento interno por qualquer meio ao seu dispor. Assim, este revela-se o regime mais agressivo e opressivo da história da Nigéria, contendo grupos da oposição interna com ‘mão de ferro’, como ilustra a condenação a prisão perpétua em 1994 de Obasanjo e Yar’Adua (Abegunrin, 2001: 126-127) e a execução em 1995 de nove ativistas Ogoni. Neste seguimento, a Nigéria foi suspensa da *Commonwealth of Nations* e condenada pela Assembleia Geral das Nações Unidas por alegadas violações de direitos humanos. Na verdade, durante o regime de Abacha, a sua política externa foi essencialmente condicionada pelas reações internacionais à situação interna.

Em 1998, Abacha morre e Abubakar (1998-1999) sobe ao poder, abrindo um novo capítulo na história política do país. De facto, a morte de Abacha foi vista como uma oportunidade para «intensificar as pressões para o regime libertar todos os prisioneiros políticos, desmilitarizar a política nigeriana, e transferir o poder para um governo civil eleito» (Abegunrin, 2003: 163), procurando contrariar a imagem negativa deixada pelo regime anterior. Num gesto claro de concretização do plano estabelecido, Abubakar liberta os prisioneiros políticos, incluindo Obasanjo, o que «constituiu um passo importante para o recuperar da credibilidade internacional da Nigéria depois de anos de isolacionismo diplomático» (Abegunrin, 2003: 163). Em 1999,

Abubakar passa o poder para um governo civil eleito liderado por Obasanjo (1999-2003 e 2003-2007), acabando com 15 anos de regime militar. «Com esta ação, Abubakar salvou os militares nigerianos de si próprios e restaurou o direito democrático do povo nigeriano de escolher o seu próprio governo» (Abegunrin, 2003: 164).

A eleição de Obasanjo em 1999 inaugura a quarta república nigeriana que se caracterizou por um compromisso com a consolidação da democracia, respeito pelos direitos humanos, reformas económicas liberais, bem como boa governação e transparência. Este compromisso espelha a ambição da Nigéria em se consolidar internamente e em se integrar de forma estável no sistema internacional. Após dois mandatos, Obasanjo é substituído por Yar'Adua (2007-2010) cujo objetivo principal era transformar a Nigéria numa das vinte maiores economias do mundo até 2020 (Garuba, 2008: 17). Uma das características essenciais da sua política externa foi o fomento da participação interna na sua formulação e definição – ‘diplomacia de cidadania’ – procurando contrariar a imagem de um país corrupto.

Do ponto de vista da estabilidade e qualidade democráticas da Nigéria, apesar da última década ter sido caracterizada por transições de poder civis e com recurso a eleições, estas têm sido consideradas como «um circo» (Obasanjo em 1999), como irregulares e manipuladas (Obasanjo em 2003), e como uma «fraude» e fantochada (Yar'Adua em 2007) (Taylor, 2007). De referir ainda que a morte de Yar'Adua levou a uma transição pacífica do poder para o Vice-Presidente, Goodluck Jonathan (2010-2011). Em 2011, ganhou as suas primeiras eleições para Presidente, apesar das acusações de fraude (2011-2015). A política externa do governo de Jonathan enfrentou como principais desafios de política interna: a corrupção e a gestão dos conflitos internos violentos, nomeadamente nas zonas de exploração petrolífera. As relações clientelares, patrimonialistas e corruptas sustentam a economia política nigeriana, envolvendo os

atores de investimento direto estrangeiro nesta dinâmica e criando uma elite cada vez mais rica e poderosa ao nível das decisões estratégicas do país. A criação de ‘economias enclave’ em torno do petróleo agrava os desequilíbrios internos, alimentando dinâmicas de *greed and grievance*. Estas dinâmicas têm gerado focos de violência e instabilidade que minam não só a relação da Nigéria com os seus parceiros na exploração petrolífera (como por exemplo no Delta do Níger), como a sua própria estabilidade interna, enfraquecendo a sua capacidade de projeção internacional.

É fundamental destacar ainda, nesta dimensão interna, uma dinâmica de violência que emerge em 2009, mas que a partir de 2010 ganha importância central na vida política da Nigéria, repercutindo-se também a nível da imagem e política externa do país. O movimento rebelde islamita do Boko Haram contesta abertamente o poder político de Jonathan, acusando-o de corrupto e pró-ocidental, e procura impor um modelo radical da lei islâmica no Norte da Nigéria. Ataques sistemáticos a forças militares e policiais, mas também a civis, em particular cristãos e muçulmanos que cooperam com o governo e se opõem ao grupo radical (Human Rights Watch, 2013) alteraram a dinâmica de política interna nigeriana. Os ataques levados a cabo e reivindicados pelo movimento Boko Haram têm-se sucedido e agravado¹⁰³, num braço de ferro em que o governo nigeriano nem sempre tem sabido ganhar, e com consequências negativas tanto do ponto de vista da imagem interna (visto como incapaz de garantir a estabilidade e segurança da população) como externa (com a sua imagem de líder regional claramente posta em causa). Em particular, o rapto de 276 raparigas em abril de 2014 determinou importantes críticas internas e internacionais ao governo nigeriano, em virtude

¹⁰³ De acordo com vários relatórios, estima-se que nos últimos 5 anos, o movimento Boko Haram tenha sido responsável pela morte de mais de 10.000 pessoas em ataques indiscriminados contra a população civil e forças policiais e/ou militares (Aljazeera, 2014).

da resposta tardia e pouco robusta. Esta demonstração de uma certa incapacidade por parte do governo em garantir condições de segurança dentro do seu território, deu força ao movimento que, desde meados de 2014, conseguiu o controlo de uma parte significativa do território – equivalente à dimensão da Bélgica – em particular na região de Borno (Simon, 2014; Dersso, 2015). Relativamente a esta questão, existem várias leituras em torno das razões para a origem do Boko Haram. Uma delas, e particularmente importante para esta dimensão, é a que se refere ao movimento radical como um instrumento da oligarquia do norte da Nigéria usado contra a presidência de Goodluck Jonathan e por este, enquanto originário do Sul, se ter ‘atrevido’ a ocupar o lugar quando seria a vez do Norte. Com esta estratégia, grupos do Norte e opositores do Presidente conseguiriam (e, de certa forma conseguiram) contribuir para uma ideia do país como ingovernável e responsabilizar Jonathan por esse resultado (Dersso, 2014).

O resultado das eleições de 28 de março de 2015, que deu a vitória ao candidato da oposição General Muhammadu Buhari, reflete claramente uma vida política nigeriana em transição. Pela primeira vez na história nigeriana, um Presidente incumbente perde as eleições. Acresce ainda que o novo Presidente já tinha sido Presidente entre 1984 e 1985, após um golpe de estado. E, quando muitos esperavam que Goodluck Jonathan não cedesse o cargo facilmente, este, após a divulgação dos resultados, telefonou ao seu opositor dando-lhe os parabéns. Todas estas dinâmicas são novas para a Nigéria.

A BBC identifica cinco razões que explicam a perda das eleições por Goodluck Jonathan: o processo eleitoral tornou-se mais competitivo e portanto mais difícil de cometer fraude eleitoral; a primazia do Partido Democrático do Povo, no poder desde 1999, foi ultrapassada pelo Congresso de Todos os Progressistas que uniu toda a oposição; uma grande percentagem da população continua

sem beneficiar do crescimento económico do país, com metade da população a viver abaixo do limiar mínimo de pobreza; a questão da segurança interna e a violência do Boko Haram determinou duras críticas a Jonathan; e, finalmente, muitos têm simplesmente defendido que é hora de mudar (Zane, 2015).

Dimensão regional

A ideia de liderança do continente africano que sempre esteve na base da definição do papel da Nigéria no sistema internacional é mais saliente a nível regional. Não só a população nigeriana acredita «que o seu país é uma superpotência (...) [e] que com uma melhor liderança, a Nigéria rapidamente se tornará o farol para África»¹⁰⁴, como internacionalmente a Nigéria foi sendo reconhecida como o «equivalente para África do Brasil, Índia, ou Indonésia» (Maier, 2000). Neste sentido, a Nigéria desenvolveu esforços em diferentes planos, ao longo do tempo, e com resultados distintos. A sua política externa regional tem sido pautada pela promoção do desenvolvimento e estabilidade regionais, com o intuito de consolidar uma arquitetura de paz africana, a qual tem sido denominada de *Pax Nigeriana* (Adebajo and Mustapha, 2008; Nuamah, 2003; Pham, 2007: 14). Esta abordagem tem incluído projetos de integração e afirmação económica, como a *Economic Community of West African States* (ECOWAS) ou a *New Economic Partnership for Africa's Development* (NEPAD); apoio político e financeiro aos movimentos de descolonização em África e contra o *apartheid*, por exemplo denominando-se membro honorário dos 'Estados da Linha da Frente'¹⁰⁵; e através do apoio e

¹⁰⁴ Informação constante do Suplemento Especial do *The Economist*, «Here's Hoping: A Survey of Nigeria» de 15 de janeiro de 2000.

¹⁰⁵ Os «Estados da Linha Frente» são um grupo regional de estados do sul de África que se organizaram contra o regime do *apartheid* e a favor da democracia.

promoção de estruturas no seio de organizações africanas e missões de paz, como na Libéria e Serra Leoa.

O papel de líder regional tão ambicionado pela Nigéria, durante o governo Balewa (1960-1966), ficou limitado pela ausência de iniciativa própria e pelo conservadorismo que caracterizava a política externa nigeriana nestes primeiros anos de independência. Ainda assim, Balewa considerou essencial que a Nigéria adotasse e respeitasse os princípios de direito internacional – não-interferência, integridade territorial e boa vizinhança – como se esperava de um jovem país independente. E, para este efeito, contribuiu para a criação da Organização de Unidade Africana (OUA) e desenvolveu «estruturas institucionais para a exploração de recursos naturais transnacionais para desenvolvimento económico»¹⁰⁶ (Nuamah, 2003: 11).

Durante a primeira fase dos regimes militares (1966-1979), a dimensão regional da política externa nigeriana sofreu «transformações dramáticas» (Abegunrin, 2001: 109), não tanto por passar a haver uma coerência ou estratégia deliberada, mas antes por existirem meios disponíveis, devido à exploração petrolífera, para ir apoiando determinadas posições. Os dividendos petrolíferos permitiram uma política mais assertiva no que diz respeito à luta contra o *apartheid* na África do Sul e à concessão de assistência bilateral a movimentos de libertação nacional (na Rodésia e em Angola) – ‘diplomacia *spray*’. Esta estratégia material foi sendo acompanhada por uma posição política firme. Por exemplo, durante o curto governo de Ironsi (1966), o espaço aéreo nigeriano foi fechado aos voos de e para a África do Sul, como forma de fazer pressão sobre o regime de *apartheid*, e a Embaixada Portuguesa em Lagos foi encerrada,

O grupo foi criado em 1970, contando com Angola, Botswana, Lesotho, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, e desde 1980, Zimbabué.

¹⁰⁶ Como é ilustrado pela criação da Comissão da Bacia do Rio Níger (1973) e as subsequentes comissões bilaterais Nigéria-Benin e Nigéria-Níger (Nuamah, 2003: 11).

como forma de protesto contra o domínio colonial português em África. Através destas medidas, a Nigéria assumiu o seu papel como «líder negro e africano» (Abegunrin, 2001: 109).

A política externa do regime de Gowon (1966-1975) foi marcada pela guerra civil, opondo-o aos secessionistas no Biafra. A guerra civil levou o governo nigeriano a adotar uma postura mais ativa e envolvida com os seus vizinhos (Nuamah, 2003), nomeadamente no que diz respeito ao apoio concedido aos secessionistas por alguns destes. Este maior envolvimento regional ganhou fôlego com os meios disponíveis devido ao *boom* petrolífero, permitindo uma política regional e africana vigorosa. Esta estratégia culminou com a criação da ECOWAS em 1975, promovendo a integração e cooperação regionais.

O regime de Mohammed/Obasanjo (1975-1979) foi o que mais utilizou os meios económicos, resultantes da riqueza petrolífera para a concretização de políticas radicais e assertivas em matéria de política externa. Nesse sentido, apostou no apoio financeiro, material e técnico bilateral a vários países africanos: assistência a países recém-independentes (Moçambique, Cabo Verde e Zimbabwe); apoio humanitário a países assolados por catástrofes naturais (seca na Etiópia); assistência técnica a diferentes países (Argélia e Gâmbia); concessão de bolsas a estudantes africanos; e venda de petróleo a preços reduzidos a alguns países africanos mais necessitados (e não a outros). Estes apoios não eram inéditos, mas adquiriram uma dimensão pujante durante este regime. A assistência financeira passou a fazer parte integral da política externa nigeriana, sendo inclusivamente institucionalizada com a criação do Fundo Nigeriano no âmbito do Banco Africano para o Desenvolvimento. Esta lógica de apoio económico bilateral e regional baseia-se na convicção que a estabilidade e desenvolvimento económico dos países africanos contribuem para a estabilidade e desenvolvimento da Nigéria; e, desta forma, uma Nigéria estável e rica deve apoiar

os países vizinhos nesse sentido. Assim, a Nigéria empenhou-se em «criar, promover e acelerar a integração económica entre os países africanos da África Ocidental, nomeadamente através da ECOWAS» (Inamete, 2001: 89-90).

Estes esforços económicos foram acompanhados por uma estratégia política de envolvimento e liderança no continente africano. O reconhecimento do governo angolano do MPLA constituiu um elemento fundamental de mudança na imagem da Nigéria, enquanto líder regional e continental. Com esta decisão, não só tomou uma posição contrária à dos Estados Unidos da América (EUA); como se empenhou na mobilização de países africanos para que estes também reconhecessem o novo governo angolano. Desta forma, a Nigéria passou a ser reconhecida como um «membro *de facto* dos ‘Estados da Linha da Frente’, insistindo no direito de ser consultada como tal» (Abegunrin, 2001: 114, *italico no original*).

Estes esforços continuaram durante o regime militar de Mohammed/Obasanjo (1975-1979), mantendo, de forma robusta, o lugar central que o continente africano tinha na política externa nigeriana. No entanto, o governo seguinte liderado por Shagari (1979-1983) protagonizou um revés na estratégia de afirmação da Nigéria em África. Três acontecimentos em particular marcaram esta mudança drástica: os confrontos com os Camarões, a situação no Chade e a política interna de imigração. A Nigéria não conseguiu conter os conflitos violentos na fronteira com os Camarões (Península de Bakassi), acabando por ter de pedir ajuda à então OUA para intervir (Ajibewa, 1998). No caso do Chade, considerado o «pior reverso diplomático da Nigéria» (Ajibewa, 1998), Shagari «foi acusado de servir como uma nação mercenária ‘para proteger os interesses dos EUA’» (Ajibewa, 1998: 89). O envio de forças armadas nigerianas para participar na missão da OUA no Chade foi interpretado por vários como um apoio à «intervenção imperialista americana» (Ajibewa, 1998: 89). Finalmente, em 1983, Shagari expulsou milhões

de trabalhadores migrantes do Gana, Chade e Benim, contrariando os princípios da ECOWAS e fechando as fronteiras com o Benim e o Níger. Todas estas decisões contribuíram para um denegrir da imagem de liderança da Nigéria em África, transmitindo uma imagem pouco assertiva, sem iniciativa própria e sem capacidade de afirmação.

Entre 1984 e 1998, a Nigéria entra na segunda fase dos regimes militares. Os regimes de Buhari (1984-1985) e Babangida (1985-1993) desenvolveram esforços no sentido de recuperar a imagem de liderança da Nigéria e de reafirmar a centralidade africana na sua política externa. Apesar do seu curto mandato, Buhari (1984-1985) realizou um périplo pelos ‘Estados da Linha da Frente’ – ‘diplomacia vai-e-vem’ –, reafirmando o compromisso da Nigéria com os movimentos de libertação; reconheceu a Frente Polisario como governo legítimo do Sahara Ocidental; e fez uma demonstração de força ao colocar as forças armadas nas fronteiras com o Chade e os Camarões.

O regime de Babangida (1985-1993) tomou o poder empenhado em desenvolver uma política externa dinâmica e coerente, ancorada no papel central das organizações regionais (OUA e ECOWAS) e no princípio de boa vizinhança. Um dos reflexos desta vontade política foi a Doutrina Akinyemi¹⁰⁷ onde se afirmava que «para obter o apoio político, diplomático ou outro da Nigéria, a Nigéria [devia] ser primeiro consultada por outros estados africanos antes dos mesmos tomarem alguma ação significativa de política externa» (Ihonvbere, 1994: 50). Ao nível das organizações regionais, Babangida encetou esforços para reativar a ECOWAS, garantindo o seu financiamento e secretariado, organizando três cimeiras de chefes de estado e de governo e presidindo à organização quando nenhum outro membro se mostrou interessado. Estas medidas mostram claramente como o ob-

¹⁰⁷ Akinyemi foi um dos Ministros dos Negócios Estrangeiros do regime do Babangida.

jetivo de estabilização da região através da ECOWAS se manteve central para a afirmação política e económica da Nigéria a nível regional.

Em 1993, no âmbito da ECOWAS, a criação do *Economic Community of West African States Monitoring Group* (ECOMOG) para a Libéria (1990-1998), constituiu uma das iniciativas mais assertivas da política externa nigeriana no pós-Guerra Fria. O envolvimento militar da Nigéria no ECOMOG resultou em parte da existência de relações privilegiadas entre os chefes de estado dos dois países e da preocupação em zelar pela estabilidade regional em resposta a um alegado plano de desestabilização líbio (Abegunrin, 2001: 121). A OUA manteve-se igualmente o fórum privilegiado de atuação regional da Nigéria, tendo Babangida presidido à organização em 1991, mediando vários conflitos armados, nomeadamente no Uganda e em Angola, e criando um Departamento de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. Durante este período, a Nigéria manteve também o seu estatuto de membro honorário dos 'Estados da Linha da Frente', continuando a apoiar os movimentos de libertação na África do Sul e na Namíbia (Abegunrin, 2001; Ihonvbere, 1994). Um outro acontecimento que marcou a política externa nigeriana de Babangida foi a visita do seu homólogo sul-africano, De Klerk, em 1992. Esta visita tem sido entendida, por alguns, como uma contradição da política nigeriana de luta contra o *apartheid* (Garuba, 2008: 10); enquanto para outros, a visita constituiu um reconhecimento do prestígio da Nigéria, ao ser incluída no périplo de De Klerk (Abegunrin, 2001: 122).

O regime violento de Abacha (1993-1998) procurou manter o seu envolvimento na procura da estabilidade regional e na defesa da sua integridade territorial. No primeiro caso, mantendo a sua participação no ECOMOG na Libéria e iniciando uma nova missão na Serra Leoa (1997-2000). No segundo caso, a Nigéria envolveu-se em confrontos fronteiriços, opondo o seu exército ao dos Camarões, devido ainda à disputa sobre a Península de Bakassi, mostrando a sua determinação

em fazer valer a sua posição de forma assertiva (Abegunrin, 2001: 126). No entanto, a violência e agressividade do regime em conter as atividades da oposição interna afetaram de forma determinante as relações da Nigéria com os países africanos. Em particular com a África do Sul, a qual manteve «uma política de porta aberta relativamente aos opositores do regime de Abacha, especialmente aos grupos pró-democráticos» (Abegunrin, 2001: 126-127). As relações entre os dois países atingiram o seu nível mais baixo, após a morte dos nove ativistas Ogoni em 1995, o que «Mandela considerou um golpe pessoal, pois tinha recebido garantias que estes ativistas não seriam mortos» (Abegunrin, 2001: 127).

Com o governo de Abubakar (1998-1999), o processo de recuperação da imagem externa da Nigéria, após o isolamento diplomático a que tinha sido remetida durante o regime de Abacha, ganha novo ímpeto. No entanto, contrariando a lógica até agora subjacente ao seu papel regional, Abubakar recusou participar no ECOMOG para a Guiné-Bissau e iniciou a retirada das forças armadas nigerianas destacadas na Serra Leoa (Pham, 2007: 13). O falhanço da missão da ECOWAS na Guiné-Bissau levou a que vários analistas considerassem a Nigéria como um elemento indispensável para qualquer esforço de paz na região (Nuamah, 2003).

Com a eleição dos dois governos consecutivos de Obasanjo (1999-2007), assistiu-se a um reforço da diminuição do envolvimento militar nigeriano nos esforços regionais de paz¹⁰⁸, com a continuação da retirada do ECOMOG da Serra Leoa. O regime de Obasanjo passou a privilegiar regionalmente o *soft power* através da mediação de conflitos armados, por exemplo no Sudão, no Togo ou no Senegal, e da criação de mecanismos institucionais para responder a situações de crise, como o Mecanismo para Prevenção, Gestão, Resolução de

¹⁰⁸ O envolvimento internacional nos esforços de paz regional será abordado na secção seguinte.

Conflitos, *Peacekeeping* e Segurança, criado em 1999 no âmbito da ECOWAS. No que diz respeito aos seus vizinhos, a disputa com os Camarões sobre a Península de Bakassi fica marcada pela decisão do Tribunal Internacional de Justiça (2002) favorável aos Camarões. Do ponto de vista do objetivo de integração económica, durante os mandatos de Obasanjo, destaca-se ainda o Projeto do Gasoduto da África Ocidental que integra o Benim, o Gana e o Togo. O projeto sofreu diversos atrasados, tendo iniciado as suas funções em pleno em dezembro de 2008.

Na sua dimensão regional é clara a centralidade da ECOWAS para a política externa nigeriana. A Nigéria esteve envolvida na sua criação, manutenção, funcionamento, alargamento de funções, quer com recursos financeiros, quer humanos. No entanto, a estabilidade com base no desenvolvimento económico ambicionada pela Nigéria para si e para os seus vizinhos não tem sido alcançada. Por exemplo, os esforços da Nigéria em prol da integração regional têm sido, paradoxalmente, postos em causa pelo seu papel dominante no aumento do comércio informal transfronteiriço (Nuamah, 2003: 12). Ainda assim, a ECOWAS tem funcionado como um fórum político importante onde é valorizado o consenso regional (Pham, 2007: 11-12), no âmbito da qual a Nigéria tem tido um papel fundamental. Do ponto de vista dos esforços regionais de paz no âmbito da ECOWAS, alguns analistas avançam um papel de 'polícia regional' para caracterizar o envolvimento da Nigéria. Mas o facto de em anos recentes a Nigéria ter retirado forças armadas do ECOMOG da Serra Leoa e ter recusado participar no da Guiné-Bissau contraria esta ideia. A Nigéria, na verdade, parece ter optado por ativar regionalmente o seu *soft power* em detrimento de uma política assertiva mais militarizada, a qual passa a ser assegurada na região através de canais multilaterais. Independentemente dos meios utilizados, a sua presença é reconhecida como indispensável para o sucesso de quaisquer iniciativas de paz regional (Adebajo, 2002).

Com a Presidência de Goodluck Jonathan, a Nigéria assumiu-se como ator importante na arquitetura de paz e segurança em África, tendo presidido ao Conselho de Paz e Segurança da União Africana em abril de 2014 e participado em algumas missões de paz das Nações Unidas em África, com particular destaque para a MINUSMA, no Mali, liderada pela França e criada em julho de 2013, para responder à instabilidade política e militar e para a qual contribuiu inicialmente com cerca de 1200 efetivos militares (BBC, 2013). Contudo, e em virtude da instabilidade e violência causadas pelos ataques do Boko Haram, a Nigéria viu-se obrigada a retirar, poucos meses depois, parte das suas tropas do Mali (e do Darfur) para as concentrar na estratégia de combate ao grupo islâmico dentro do seu próprio território, claramente redefinindo as suas prioridades em termos de segurança (da dimensão regional para a dimensão interna) (McGregor, 2013).

Nos últimos anos, o potencial de liderança regional da Nigéria tem diminuído face à afirmação de uma África do Sul multirracial, democrática e com uma economia emergente, a qual surge em melhor posição para reclamar a liderança africana do que uma Nigéria caracterizada por conflitos violentos internos e minada pela corrupção. Ainda assim, as relações com a África do Sul melhoraram substancialmente durante o regime de Obasanjo, falando-se mesmo de «uma aliança estratégica em evolução» (Nuamah, 2003: 13), a qual se refletiu, nomeadamente, nos esforços de consolidação da União Africana (UA) e de criação do NEPAD, como resposta à crise de desenvolvimento do continente africano. Esta colaboração manifestou-se também na posição conjunta contra a criação de um comando militar dos EUA em África (AFRICOM)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ De referir que Yar'Adua (2007-2010) concedeu o perdão de cerca de 30% da dívida externa liberiana para com a Nigéria, como recompensa por esta se ter negado a acolher a sede do AFRICOM (Garuba, 2008).

No entanto, desde a presidência de Obasanjo que a rivalidade entre a Nigéria e a África do Sul se tem tornado mais visível, nomeadamente no que diz respeito à crise na Líbia (2011) e à eleição do Presidente da União Africana em 2012 (Agbu *et al*, 2013). Durante a crise na Líbia, a União Africana criou uma comissão *ad hoc* para desenvolver esforços no sentido de se encontrar uma solução para a crise. A Nigéria não foi incluída nesta comissão e o Presidente da África do Sul, Jacob Zuma, encabeçou os esforços desenvolvidos, o que lhe conferiu uma maior visibilidade como líder do continente africano. A Nigéria, no entanto, rapidamente reconheceu o Conselho de Transição Nacional na Líbia de forma unilateral, antes de haver uma posição da UA, tendo sido duramente criticada pelo Presidente Zuma (Agbu *et al*, 2013: 9). Apesar deste protesto, é importante salientar que a posição nigeriana acabou por prevalecer e posteriormente se tornou a resposta oficial da União Africana (Agbu *et al*, 2013: 9). A eleição do Presidente da Comissão da União Africana constituiu outro momento em que a tensão entre os dois países se tornou saliente. Desde os tempos da Organização de Unidade Africana que existia um compromisso verbal entre os cinco maiores contribuintes financeiros – Argélia, Egito, Líbia, Nigéria e África do Sul – para não concorrerem nem ocuparem o lugar de Presidente da Comissão da União Africana. Em 2012, a África do Sul, com o apoio dos países membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), candidatou-se e ganhou as eleições contra o candidato incumbente apoiado pela Nigéria e pelos países membros da ECOWAS. A eleição de Dlamini Zuma tem sido considerada vantajosa para as aspirações sul-africanas de obter um lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Agbu *et al*, 2013: 10).

A construção de uma *Pax Nigeriana* tem, como demonstrado, sido pautada por uma afirmação ora económica, ora político-militar, nem sempre conseguida. De facto, a predominância regional natural da Nigéria tem contribuído para criar um contexto propício a uma

política externa influente e, por vezes, assertiva, mas também tem sido frequentemente caracterizada por avanços e recuos estruturais acompanhando claramente as mudanças de regime interno. Assim, o ‘destino’ nigeriano mantém-se um potencial reconhecido, mas ainda por concretizar. E, atualmente, «tendo em conta a realidade dos atuais equilíbrios de poder [em África], a liderança nigeriana tem de ser articulada com outras potências económicas e políticas da região, incluindo a África do Sul» (Pham, 2007: 16).

Com a Primavera Árabe, a política externa nigeriana tem sido confrontada com novas variáveis na sua dimensão regional (com claras implicações internas), nomeadamente a ascensão da Irmandade Muçulmana no Egito e a proliferação de armas bem como a expansão do terrorismo e do crime organizado transnacional na África Ocidental (Okereke, 2012: 4). Estas novas fontes de insegurança colocam desafios não só à segurança regional em África como à segurança nacional nigeriana. A «insurgência do Boko Haram no norte da Nigéria intensificou-se como resultado do fluxo de armas provenientes da Líbia» (Okereke, 2012: 4). A Nigéria reconhece que a paz e segurança da região estão diretamente ligadas à paz e segurança internas. Esta relação é particularmente visível na ameaça do Boko Haram e das suas ligações a organizações terroristas em África, como a Al Qaeda no Magreb Islâmico (Okereke, 2012). O envolvimento ativo da ECOWAS no Mali vai ao encontro desta preocupação, uma vez que pretende conter a expansão do Boko Haram e dos grupos da Al Qaeda para a Nigéria e os países vizinhos (Okereke, 2012). A UA e a ECOWAS solicitaram conjuntamente à Nigéria apoio para a intervenção no Mali. Esta participação da Nigéria é crucial uma vez que a África do Sul se encontra geograficamente mais distante do Mali, o Egito e a Líbia continuam a gerir desafios internos e a Argélia mantém-se relutante em envolver-se militarmente no Mali (Okereke, 2012). Consequentemente, a liderança desta iniciativa recai quase inevitavelmente na Nigéria. Relativamente aos desafios colocados

pelo grupo Boko Haram, é importante sublinhar que nos últimos anos este beneficiou de quadros de colaboração e cooperação limitados na área da segurança entre o governo nigeriano e os países vizinhos, em particular os Camarões, o Níger e o Chade. Enquanto as fronteiras entre estes países continuarem porosas e a cooperação na área da segurança se mantiver frágil ou pouco prioritária, continuarão a servir de canais essenciais através dos quais o Boko Haram poderá reforçar o seu poder e os seus meios e recursos (ICG, 2015).

Dimensão internacional

A dimensão internacional da política externa nigeriana, apesar de ter tido momentos de assertividade unilateral, tem-se pautado por uma ênfase nos princípios de direito internacional. Assim, a Nigéria recém-independente rapidamente se tornou membro da Organização das Nações Unidas, do Movimento dos Não Alinhados e do Grupo dos 77, bem como da *Commonwealth of Nations*. Apesar de Balewa (1960-1966) ser criticado pela sua tendência pró-ocidental e o seu conservadorismo demasiado colado à herança colonial britânica, o seu governo procurou passar a imagem de um país preocupado em aumentar o poder dos países em desenvolvimento no sistema internacional. Para esse efeito, a Nigéria, por exemplo, participou, entre outras, na criação da Associação de Produtores de Chocolate, no sentido de aumentar o poder negocial internacional desses produtores, com o objetivo de obter uma melhoria dos termos de troca.

A era dos regimes militares (1966-1998) manteve esta ênfase na participação em organizações internacionais, com a entrada da Nigéria na Organização de Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP), no Fundo Monetário Internacional, no Banco Mundial e ainda com a sua assinatura do *General Agreement on Trade and*

Tariffs (GATT). De referir, que a Nigéria também se envolveu nas negociações das Convenções de Lomé com a então Comunidade Económica Europeia (CEE), chegando mesmo a liderar algumas das negociações em nome do continente africano. Durante a primeira fase dos regimes militares, com Gowon (1966-1975) e Mohammed/Obasanjo (1975-1979), a participação da Nigéria nestas organizações foi marcada pelos seus esforços na luta contra o domínio colonial em África e contra o *apartheid* na África do Sul.

Na segunda fase da época militar (1979-1998), a Nigéria conseguiu uma maior visibilidade para o seu país no palco institucional internacional. O reconhecimento da Nigéria como um líder regional ao nível internacional foi conseguido durante os primeiros governos desta fase com Shagari (1979-1983) e Buhari (1984-1985), mas, essencialmente, com Babangida (1985-1993). A Nigéria ocupou vários cargos em diferentes organizações durante este período que lhe valeram uma visibilidade positiva, de respeito e confiança: Presidente do Comité Anti-*Apartheid* da ONU, Presidente da 44.^a Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas e Secretário-Geral da *Commonwealth of Nations* (1990-2000). A Nigéria desenvolveu ainda esforços para que o General Osabanjo fosse eleito Secretário-Geral das Nações Unidas, no entanto, sem sucesso. Durante este período, a Nigéria conseguiu ainda que a 13.^a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas fosse dedicada à situação económica crítica em África. E, finalmente, para além de ter assumido um papel de responsabilidade regional ao participar nos esforços regionais de paz da ECOWAS na Libéria e Serra Leoa, quando as Nações Unidas enfrentavam problemas de recursos, a Nigéria ainda participou nas missões de paz da ONU na Somália, ex-Jugoslávia e Bosnia-Herzegovina. Esta foi a época áurea da Nigéria no sistema internacional demonstrando um compromisso e empenho claros em seguir e defender as regras de direito internacional e em contribuir para os esforços coletivos nesse sentido.

Com o regime de Abacha (1993-1998), a imagem internacional da Nigéria sofreu uma deterioração drástica. A violência interna do regime militar levou à suspensão da Nigéria da *Commonwealth of Nations*, em 1995, após a execução de ativistas opositores ao regime, bem como a uma condenação veemente por parte da Comissão Social, Humanitária e Cultural da Assembleia das Nações Unidas. Ainda assim, a Nigéria ocupou o cargo de Secretário-Geral da OPEP durante este período. A transição para um regime democrático foi assegurada por Abubakar (1998-1999), o qual encetou esforços para recuperar a imagem anterior do seu país no sistema internacional, recebendo mesmo o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em 1998, como um gesto de abertura da Nigéria a uma mudança estrutural do seu regime de governação. Já com Obasanjo (1999-2007), presidente eleito por dois mandatos, a Nigéria retoma um pouco da imagem passada ao presidir o G77, em 2000, e assim assumir um papel de liderança nas relações entre os países em vias de desenvolvimento e o G8. Salienta-se particularmente a sua participação em várias missões de paz das Nações Unidas no continente africano: UNAMSIL (1999-2004, Serra Leoa), UNMIL (2003, Libéria), UNOCI (2004, Costa do Marfim), UNMIS (2005, Sudão), MONUC (2007, República Democrática do Congo), UNAMID (2007, Darfur), MINURSO (2010, Sahara Ocidental), MINURCAT (2010, Chade e República Centro-Africana) e MINUSMA (2013, Mali). Esta estratégia revela uma mudança e uma preocupação em assumir a sua responsabilidade ao nível de *hard power* nos esforços de paz regionais mas, ao contrário do passado, privilegiando os mecanismos multilaterais. Acresce ainda que, com o fim do *apartheid* na África do Sul e o aproximar de posições, regional e internacionalmente, entre os dois países, a Nigéria tem vindo a reivindicar dois lugares permanentes no Conselho de Segurança das Nações Unidas, assumindo assim o papel de liderança que a África do Sul tem vindo a desenvolver quer regional, quer internacionalmente. Em abril de

2014, a Nigéria foi finalmente eleita para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, permitindo-lhe uma maior influência a nível das questões relacionadas com a sua estabilidade e segurança interna e/ou regional.

Nas suas relações bilaterais fora do continente africano, a Grã-Bretanha naturalmente assume uma posição de destaque. Logo após a independência, Balewa (1960-1966) foi duramente criticado pela manutenção da dependência relativamente à ex-metrópole, tendo mesmo sido assinado um Pacto de Assistência Mútua entre os dois países. Mas, ainda na década de 1960, com a Guerra Civil no Biafra, a Grã-Bretanha recusou financiar a compra de armas ao governo nigeriano na sua luta armada contra o movimento secessionista no leste do país. Ainda assim, as relações com a Grã-Bretanha mantiveram-se estratégicas e amistosas, tendo-se apenas tornado turbulentas com Mohammed e Obasanjo (1975-1979). Esta mudança deve-se, em parte, ao facto dos dois países se terem tornado concorrentes internacionais no mercado petrolífero, mas mais importante porque a política externa nigeriana entrou em rota de colisão com a britânica no que dizia respeito à sua política externa para com a África do Sul, sem uma condenação veemente do *apartheid*. Na segunda metade dos regimes militares, a situação foi-se agudizando episódio a episódio. Com Buhari (1984-1985) e a sua política de ‘olho-por-olho e dente-por-dente’, em 1985, a Nigéria responde à detenção de um avião nigeriano em Londres com a detenção de um avião britânico em Lagos. Acresce ainda que nos seus esforços para recuperar o dinheiro desviado pelos seus antecessores, Buhari depara-se com a posição intransigente da Grã-Bretanha, entre outros países, no sentido de extraditar os alegados ‘corruptos e ladrões’ que se tinham instalado em terras de sua majestade. Babangida (1985-1993) chega mesmo a boicotar os jogos da *Commonwealth of Nations* em 1989 como protesto pelo facto de a Grã-Bretanha continuar a não tomar uma posição contra

ao *apartheid*. Convém referir que estas tensões nunca afetaram as relações comerciais entre os dois países ao longo das décadas. As demonstrações de força referidas ilustram apenas tomadas de posição simbólicas de parte a parte. Com a eleição de Obasanjo (1999-2003 e 2003-2007) e o fim do *apartheid* na África do Sul, as relações entre a Nigéria e a Grã-Bretanha deixaram de ter focos de tensão recorrentes. Obviamente que o facto da Grã-Bretanha, conjuntamente com a Suíça, os EUA e a Alemanha, terem garantido a Obasanjo a recuperação do dinheiro desviado por governantes anteriores, constituiu um elemento crucial na consolidação de uma aliança estratégica entre os dois países.

As relações da Nigéria com os EUA e a União Soviética/Rússia foram e têm sido marcadas pelas dinâmicas globais da Guerra Fria e do pós-Guerra Fria. A Nigéria é membro do Movimento dos Não Alinhados, tendo, no entanto, ao longo do período da Guerra Fria, tomado posições mais pró-ocidentais ou pró-bloco de leste, conforme os temas e os governos. Balewa (1960-1966) nunca escondeu a sua postura pró-ocidental e de quase hostilidade para com a ex-União Soviética e o bloco de leste. Com a recusa dos países ocidentais financiarem os esforços de guerra nigerianos no Biafra e o facto da União Soviética ter vindo em auxílio da Nigéria, as relações com os países do bloco de leste desenvolveram-se de forma sólida, passando-se a assistir a um «desafio vigoroso à hegemonia ocidental global» (Abegunrin, 2001: 109), na última metade da década de 1960. Esta posição antiocidental mantém-se com Mohammed/Obasanjo (1975-1979). A Nigéria chega mesmo a cancelar a visita de Henry Kissinger ao país, aquando da realização de um périplo africano no sentido de persuadir os Chefes de Estado a não aderirem ao comunismo e a não seguirem a liderança da Nigéria no reconhecimento do governo angolano do MPLA (Abegunrin, 2003: 66).

A segunda metade da época dos regimes militares engloba o final da Guerra Fria, com uma posição pró-ocidental entusiasta por

parte de Babangida (1985-1993): apoio tácito à Guerra do Golfo e acolhimento da Convenção de Lomé IV (Garuba, 2008). No entanto, com o regime violento de Abacha (1993-1998), a Nigéria volta a assumir uma posição antiocidental hostil (Abegunrin, 2001: 127). Este antiocidentalismo era privilegiadamente canalizado contra os EUA que desenvolviam esforços para aplicar sanções e um embargo petrolífero à Nigéria, despoletados pela execução de nove ativistas em 1995. Abacha acusava os países ocidentais de «encorajarem ativamente grupos de oposição [na Nigéria] bem como no estrangeiro» contra o seu governo (Abegunrin, 2001: 127).

Com as eleições democráticas em 1999, as relações com o Ocidente e, em especial, com os EUA alteraram-se drasticamente. Em 1999, a Nigéria e os EUA assinaram um acordo que levantou finalmente as restrições de voos diretos entre os dois países (restrições aplicadas desde Abacha) (Garuba, 2008). Apesar desta alteração, continuam a existir momentos de tensão sobre um ou outro tema. Recentemente, a posição nigeriana contra o estabelecimento de um comando militar americano em África (AFRICOM) constituiu um desses momentos (Garuba, 2008). O período pós-2001 proporcionou, no entanto, um novo ímpeto para as relações Nigéria-EUA, nomeadamente na área da cooperação para o desenvolvimento associada ao combate ao Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (SIDA) e na luta contra o terrorismo. A Nigéria é um dos quinze países classificados como prioritários para o Plano de Emergência para o SIDA do Presidente dos Estados Unidos da América (PEPFAR) criado em 2004. Este Plano baseia-se na ideia que para além da tragédia humana *per se*, o impacto do SIDA na Nigéria cria condições para a existência de uma base de recrutamento mais fácil para movimentos extremistas, devido ao elevado número de jovens órfãos. Apesar de esta teoria não ser consensual, o facto é que a Nigéria é um dos países que mais apoio recebe dos EUA através deste Plano (cerca de 1,5 mil mi-

lhões de dólares americanos). Acresce ainda, que a Nigéria tem sido considerada uma fonte de ameaças à segurança regional na África Ocidental, devido às redes de atividades criminosas e à proliferação de armas e grupos armados, facilitadas por uma estrutura política corrupta e muitas vezes omissa. Desde 2005, a Nigéria confirmou-se como um dos aliados dos EUA no continente africano na luta contra o terrorismo, recebendo ajuda no âmbito da Iniciativa Contra o Terrorismo do Trans-Sahara e da Operação Liberdade Duradoura no Trans-Sahara, ambas enquadradas nas atividades do AFRICOM.

Obviamente que a Nigéria mantém relações diplomáticas e comerciais com vários outros países, mas para além dos países acima referidos, talvez o que mais se destaca atualmente seja a China. A relação entre estes dois países passou de inexistente, com a recusa de Balewa (1960-1966) em reconhecer diplomaticamente o então governo da República Popular da China, a uma relação bastante forte no início do século XXI. Em 2007, a Nigéria constituía praticamente o segundo maior parceiro comercial da China, tendo quadruplicado as suas exportações, que não petróleo, entre 1998 e 2001 (Taylor, 2007). De assinalar também que, em 2006, a Nigéria tornou-se o primeiro país africano a assinar, com Pequim, um Memorando de Entendimento sobre a Criação de uma Parceria Estratégica entres os dois países (Taylor, 2007). A China tem apostado numa política de longo prazo na Nigéria, investindo em infraestruturas e canalizando uma percentagem significativa do seu investimento direto estrangeiro para a economia nigeriana. O impacto estrutural que esta estratégia possa vir a ter na política externa nigeriana não é ainda claro. Por um lado, a relação com a China tem criado alguma tensão interna devido às práticas chinesas de gestão fabril. Por outro, a Nigéria não tem sido um parceiro submisso nesta relação, pois, não só tem apostado na diversificação das suas fontes de recursos na área da ajuda pública ao desenvolvimento, como tem defendido de forma

assertiva os interesses nacionais em matéria de direitos e benefícios associados à exploração petrolífera¹¹⁰.

A riqueza petrolífera nigeriana tem constituído um elemento estruturante da sua política externa a nível internacional. Por um lado, tem proporcionado meios para concretizar as suas decisões. O financiamento de senadores e líderes afro-americanos dos EUA, durante o regime Abacha (1993-1998), no sentido de estes fazerem pressão contra a proposta de aplicação de sanções comerciais e de um embargo petrolífero à Nigéria (Abegunrin, 2003: 154), é um exemplo claro da capacidade que os rendimentos do petróleo proporcionaram. Por outro lado, as dinâmicas associadas às crises petrolíferas da década de 1970 também afetaram negativamente a situação económica nigeriana. Esta é uma situação particular, pois a Nigéria é um país da OPEP. Neste caso, as dinâmicas internas nigerianas tiveram um impacto direto na sua capacidade para enfrentar a crise financeira internacional. Regimes corruptos (Babangida, 1985-1993 e Abacha, 1993-1998), com desvio de fundos para o estrangeiro e conflitos violentos internos, afetando a estabilidade da produção petrolífera, diminuíram de forma estrutural a capacidade dos governos lidarem com a crise económica e financeira. Ainda assim, a Nigéria tentou manter sempre a sua independência, por exemplo, fazendo frente ao FMI, ao não aceitar as condições para o reescalamento da sua dívida externa no início da década de 1980. O regime Babangida (1985-1993), no entanto, acabou por adotar medidas económicas que, na verdade, eram coerentes com os Programas de Ajustamento Estrutural do FMI (Garuba, 2008). Em 2005, o Clube de Paris finalmente decidiu perdoar cerca de 80% da dívida externa nigeriana (Pham, 2007), aliviando de forma estrutural

¹¹⁰ Para uma análise do tipo de contratos desenvolvidos pela Nigéria para a exploração petrolífera com empresas estrangeiras, ver (Taylor, 2007).

as pressões económicas externas com que o país se debatia desde o final da década de 1970.

Considerações finais

A Nigéria tem sido recorrentemente referida como um ‘gigante com pés de barro’, caracterizada por uma estrutura económica, política e social frágil que não tem permitido a concretização do seu destino de líder da África negra. Esta fragilidade tem sido acompanhada pela ausência de uma estratégia coerente de política externa e reforçada pelo surgimento e afirmação de outras potências regionais africanas e internacionais. Na verdade, um dos traços mais marcantes da política externa nigeriana desde a independência, e que é transversal às três dimensões analisadas, tem sido a incoerência da mesma. Nesse sentido, e uma vez que a política externa nigeriana foi sempre dependente das dinâmicas de estabilidade e instabilidade que têm caracterizado o país, a Nigéria continua a enfrentar desafios de natureza essencialmente interna com os quais o Presidente eleito em 2015, Muhammadu Buhari, terá de lidar: a consolidação da sua democracia e dos princípios de boa governação, a distribuição equitativa da riqueza nacional, o combate à corrupção, a gestão pacífica dos conflitos internos violentos, e o combate ao HIV-SIDA. De referir que estes desafios internos estão atualmente muito centrados na questão do combate ao Boko Haram e às suas ligações transnacionais na região. Esta ameaça constitui um teste crucial não só à unidade interna da Nigéria, mas também à sua capacidade enquanto líder regional do continente africano (Dersso, 2014; The Guardian, 2015).

Datas	Tipo de regime	Datas	Chefe de estado
—	—		
1963-1966	1.ª República	1960-1966	Balewa (não eleito)
1966-1979	Militar	1966	Ironsi
		1966-1975	Gowon
		1975-1976	Mohammed
		1976-1979	Obasanjo
1979-1983	2.ª República	1979-1983	Shagari (não eleito)
1983-1999 [1993]	Militar [3.ª República (abortada)]	1983-1985	Buhari
		1985-1993	Babangida
		1993	Shonekan
		1993-1998	Abacha
		1998-1999	Abubakar
1999-	4.ª República	1999-2003	Obasanjo
		2003-2007	Obasanjo
		2007-2010	Yar'Adua
		2010-2011	Jonathan
		2011-2015	Jonathan
		2015-	Buhari

Quadro 1.
Questões para análise
A riqueza petrolífera pode ser considerada uma 'maldição' para a política externa nigeriana?
Analise criticamente a analogia da Nigéria a um 'gigante com pés de barro'.
Considera que a Nigéria está 'destinada' a liderar África?
Concorda que a política externa da Nigéria tem sido demasiado centrada em África?

Quadro 2.
Fontes na internet
The Nigerian Economic Summit Group, http://www.nigerianeconomicsummit.org/
The National Think Thank Project, http://www.nationalthinktank.org/index.php
Página oficial do Governo da República Federal da Nigéria, http://www.nigeria.gov.ng/
Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Federal da Nigéria, http://www.mfa.gov.ng/index2.php
Presidente da Nigéria, http://www.nigeriafirst.org/president.shtml
The Nigerian Tribune, http://www.tribune.com.ng/index.php

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Babarinde, Olufemi A. e Wright, Stephen (2013) «Nigerian Foreign Policy: Unfulfilled Promise», in Beasley, Ryan K.; Kaarbo, Juliet; Lantis, Jeffrey S.; Snarr, Michael T. (org), <i>Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior</i> . Thousand Oaks: CQ Press.
Bach, Daniel (2007) «Nigeria's 'manifest destiny' in West Africa: dominance without power», <i>Afrika spectrum</i> , 2: 301-321.
King, Mae C. (1996) <i>Currents of Nigerian Foreign Policy</i> . Washington D.C.: Howard University Press.
Morgan, Denny and Webber, Mark (2002) «Sub-Saharan Africa: Nigeria and South Africa», in Webber, Mark; Smith, Michael and with David Allen, Alan Collins, Denny Morgan and Anoushiravan Ehteshami (org), <i>Foreign Policy in a transformed world</i> . Essex: Prentice-Hall.
Oby, Cyril I. (2008) «Nigeria's foreign policy and transnational security challenges in West Africa», <i>Journal of Contemporary African Studies</i> , 26(2): 183-196.
Rotberg, Robert I. (2004) «Trouble Nigeria: Great Opportunities, Tough Challenges», in Rotberg, Robert I. (org) <i>Crafting the New Nigeria: Confronting the Challenges</i> . Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.: 1-15.

Bibliografia

- Abegunrin, Olayiwola (2001) «A Survey of Nigerian Foreign Policy: 1960-1998», in Ojo, Bamidele A. (org) *Problems and Prospects of Sustaining Democracy in Nigeria: Voices of a Generation*. New York: Nova Science Publishers, Inc.
- Abegunrin, Olayiwola (2003) *Nigerian Foreign Policy under Military Rule, 1966-1999*. Westport: Praeger Publishers.
- Adebajo, Adekeye (2002) *Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Adebajo, Adekeye and Mustapha, Abdul Raufu (org) (2008) *Gulliver's Troubles: Nigeria's Foreign Policy after the Cold War*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press.
- Agbu, Osita; Okereke, Emeka; Wapmuk, Sharkdam e Adeniyi, Bashiru (2013) «The foreign policy environment in Nigeria and implications for Nigeria-South Africa relations: Baseline study», *SAFPI Policy Brief 54*. [http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/SAFPI_Policy_Brief_54.pdf] (consultado a 1 de abril de 2015).
- Ajibewa, Aderemi (1998) «The Third Republic and Nigeria's Foreign Policy Options», in Ojo, Bamidele A. (org) *Nigeria's Third Republic: The Problems and Prospects of Political Transition to Civil Rule*. Cornmack: Nova Science Publishers, Inc.: 83-100.
- African Development Bank (2013) *Country Strategy Paper (2013-2017) República Federal da Nigéria*. [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Nigeria%20-%202013-2017%20-%20Country%20Strategy%20Paper.pdf] (consultado a 2 de março de 2015).

- BBC (2014) «Nigeria becomes Africa's biggest economy», *BBC News*, 6 abril. [http://www.bbc.com/news/business-26913497] (consultado a 4 de março de 2015).
- BBC (2013) «Nigeria to 'withdraw some troops from Mali'», *BBC News*, 19 julho. [http://www.bbc.com/news/world-africa23369865] (consultado a 4 de março de 2015).
- Bloomberg (2014) «Nigerian Economy Overtakes South Africa's on Rebased GDP», *BloombergBusiness*, 7 abril. [http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-04-06/nigerian-economy-overtakes-south-africa-s-on-rebased-gdp] (consultado a 4 de março de 2015).
- Dersso, Solomon (2015) «Badluck Jonathan: Nigerian security trumps democracy», *Aljazeera*, 10 fevereiro. [http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/02/badluck-jonathan150210053307570.html] (consultado a 2 de março de 2015).
- Ford, Jolyon (2012) «Nigeria: a 'pivotal power' in emerging markets?», *African Arguments*, 2 março. [http://africanarguments.org/2012/03/01/nigeria-a%E2%80%98pivotal-power%E2%80%99-in-emerging-markets-by-jolyon-ford-at-oxford-analytica/nigerian-oil-bill/] (consultado a 2 de março de 2015).
- Garuba, Dauda (2008) *CIDOB International Yearbook 2008: Keys to Facilitate the Monitoring of the Spanish Foreign Policy and the International Relations in 2007 – Country Profile: Nigeria and its regional context*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- International Crisis Group (2015) «The soldiers are less motivated than the Boko Haram insurgents», *In Pursuit of Peace Blog*, 18 janeiro. [http://blog.crisisgroup.org/africa/2015/01/18/the-soldiers-are-less-motivated-than-the-boko-haram-insurgents/] (consultado a 23 de janeiro de 2015).
- Ihonvbere, Julius Omozuanvbo (1994) *Nigeria: the politics of adjustment and democracy*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Inamete, Ufot Bassey (2001) *Foreign Policy Decision-Making in Nigeria*. Cranbury, N.J.: Rosemont Publishing & Printing Corp.
- Maier, Karl (2000) *The House Has Fallen. Midnight in Nigeria*. Lagos: Public Affairs.
- MacGregor, Andrew (2013) *Nigerian Army Abandons Peacekeeping Missions in Mali and Darfur to Combat Boko Haram*, 9 agosto. [http://www.refworld.org/docid/5204fb024.html] (consultado a 2 de março de 2015).
- Nuamah, Rosemary (2003) *Nigeria's Foreign Policy after the Cold War: Domestic, Regional and External Influences*. Oxford: International Peace Academy, University of Oxford.
- Okereke, C. Nna-Emeka (2012) «Nigeria and the African Union in Light of the Arab Revolts», *Lecture Series on African Security 2012*. The Nordic Africa Institute. [http://www.foi.se/Global/V%C3%A5r%20kunskap/S%C3%A4kerhetspolitiska%20studier/Afrika/Eriksson%20och%20Gelot,%20Focus%20Nigeria%20-%20the%20AU%20in%20the%20Light%20of%20the%20Arab%20Spring.pdf] (consultado a 1 de abril de 2015).
- Pham, Peter J. (2007) «Nigeria's Foreign Policy: An Inquiry into Sources and Prospects». Paper presented at *V FLAD-IPRI International Conference: "The EU and Africa: Looking for Strategic Partnership"*. Lisboa, 8-9 novembro.
- Sachs, Goldman (2007a) «BRICs and beyond». [http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-book/brics-full-book.pdf] (consultado a 2 de março de 2015).

- Sachs, Goldman (2007b) «The N11: More than an Acronym». [<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-book/brics-chap11.pdf>] (consultado a 2 de março de 2015).
- Simon, Okolo Ben (2014) «2015 and the survival of the Nigerian State», *African Security Review*, 23(2), 161-171.
- Taylor, Ian (2007) «China's Relations with Nigeria», *The Round Table*, 96(392), 631-645.
- The Guardian (2015) «Nigeria's elections promise a genuine contest – but avoiding unrest is vital», 16 janeiro. [<http://www.theguardian.com/global-development/2015/jan/16/nigeria-elections-goodluck-jonathan-muhammadu-buhari-prevent-violence>] (consultado a 2 de março de 2015).
- Zane, Damian (2015) «Nigeria's Goodluck Jonathan: Five reasons why he lost», 31 março. [<http://m.bbc.com/news/world-africa32136295>] (consultado a 1 de abril de 2015).

CAPÍTULO 13

REPÚBLICA ISLÂMICA DO IRÃO

Licinia Simão

Principais linhas da política externa iraniana: pragmatismo e ideologia

O Irão¹¹¹ apresenta um conjunto de princípios basilares na sua política externa que se mantiveram inalterados durante a sua longa história (Frye, 1996): um profundo pragmatismo, que visa assegurar os interesses geoestratégicos do país e a sua segurança; e uma dimensão ideológica, que permanece parte integrante da identidade, história e cultura iranianas (Ramazani, 2004). Assim, a política externa iraniana apresenta-se como sendo «caleidoscópica» (Ramazani, 1989: 211), ilustrando a constante fluidez dos arranjos políticos e das posições defendidas pelos líderes políticos e religiosos. A defesa primordial do interesse nacional iraniano, que historicamente inclui independência e segurança num contexto regional desfavorável, é, pois, o principal motor da definição de uma política externa flexível

¹¹¹ Até 1935, a atual República Islâmica do Irão (RII) era conhecida pelo nome oficial de Pérsia. Por decisão do Xá Muhammad Reza, nesse ano, o país mudou a designação oficial para Irão e, depois de Revolução Islâmica de 1979, adotou o atual nome. Ao longo deste capítulo serão utilizadas as designações Irão e RII de forma aleatória.

e pragmática. Tendo em conta a natureza estratégica e disputada da região do Golfo Pérsico e a presença de potências externas, os diferentes regimes em Teerão procuraram implementar uma política de equilíbrio (imparcialidade e não-alinhamento), que exigia equidistância. A decisão, em 1951, do Primeiro-ministro Muhammad Mosaddeq de nacionalizar a indústria petrolífera iraniana, então dominada pelos ingleses, e, mais tarde, o mote promovido pelo primeiro Líder Supremo, Aiatola Khomeini¹¹², «Nem Oriente, nem Ocidente, mas a República Islâmica», são boas ilustrações desta abordagem.

Um outro aspeto central é a política de alianças e acomodação (Barzegar, 2010: 181). Esta combinação de escolhas táticas, aliando-se a atores estratégicos e procurado encontrar formas de acomodar, quer os seus interesses, quer os dos seus aliados, reforça a ideia de flexibilidade e fluidez na política externa iraniana. Embora as relações com os vizinhos sejam permanentemente tensas, depois da guerra Irão-Iraque e sob a liderança de Rafsanjani, foi visível uma aproximação às monarquias árabes do Golfo Pérsico, incluindo à Arábia Saudita, ilustrando a escolha pela acomodação de interesses regionais. Os líderes iranianos reconheceram que, sendo um estado Shi'ita motivado pela exportação da sua revolução religiosa, as relações regionais seriam inevitavelmente marcadas pela suspeição, mas reconheceram também que a falta de apoio que o Irão sentiu durante a guerra com o Iraque se deveu, em parte, à dimensão ideológica e poderia ser alterada, se esta fosse revista (Takeyh, 2009: 130-139). De forma semelhante, durante a presidência de Khatami e na atual presidência de Rouhani, são visíveis esforços para reconfigurar as relações, quer com os vizinhos, quer com os Estados Unidos da América (EUA) (Barzegar, 2010: 181; Takeyh, 2009: 196-204).

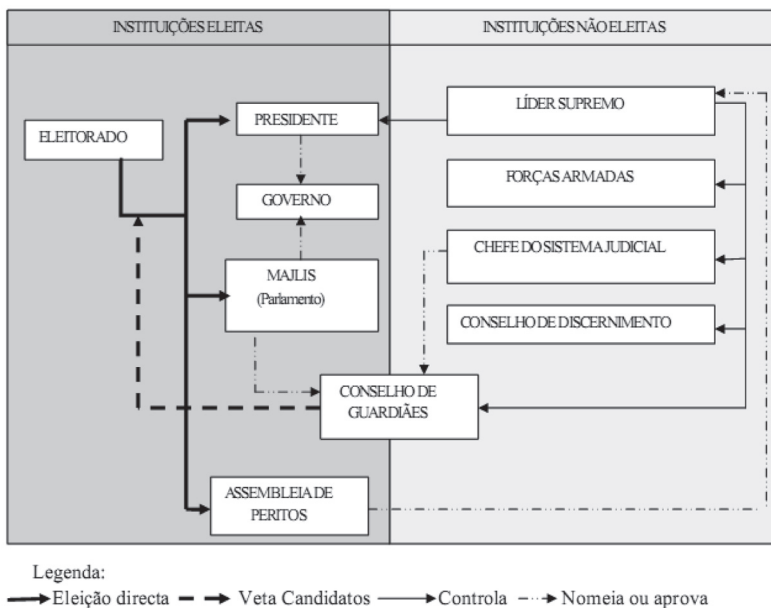
¹¹² O Irão teve até hoje apenas dois Líderes Supremos: o Aiatola Ruhollah Khomeini (1979-1989) e o Aiatola Ali Khamenei (1989-).

A organização política e a distribuição de poder entre diferentes elites são fatores centrais na definição de políticas externas. A estrutura governativa iraniana, criada pela Constituição de 1979, estabelece a par das estruturas seculares eleitas, como o Presidente da República ou o Parlamento nacional, estruturas religiosas não eleitas com vastos poderes de supervisão e decisão (ver gráfico abaixo). As responsabilidades pela política externa estão concentradas, oficialmente, na figura do Líder Supremo. É ele quem comanda as Forças Armadas (incluindo o Exército dos Guardiães da Revolução Islâmica) e o seu gabinete tem amplos poderes em matéria de segurança, defesa e política externa. O Conselho Supremo de Segurança Nacional foi estabelecido aquando da revisão constitucional de 1989 e funciona como o órgão decisório onde a política externa é efetivamente desenhada por consenso e sob supervisão do Líder Supremo. O Presidente mantém também poderes na formulação da política externa, devido à sua posição como chefe de governo. A par do Ministro dos Negócios Estrangeiros, cada Presidente procura imprimir um cunho pessoal nas opções de política externa mas, em última análise, as decisões finais devem refletir o equilíbrio de forças existente na sociedade e entre as elites políticas e religiosas do país.

As relações com os EUA são um tema central e permanente da política externa iraniana, como são também as relações no contexto regional do Médio Oriente. A preocupação em manter um equilíbrio de forças que garanta a segurança da nação Shi'ita, num contexto maioritariamente Sunita é outro fator central, definidor das suas opções estratégicas, nomeadamente nas suas relações com movimentos como o Hezbollah no Líbano ou as minorias Shi'itas no Iraque e no Afeganistão. Assim, tendo em conta os pilares e opções estratégicas da política externa iraniana, a análise que se segue procura ilustrar estas dinâmicas, colocando-as no contexto político doméstico e externo e identificando eventos centrais que marcaram a forma

como o Irão se apresentou ao mundo ao longo do século XX e no início do século XXI.

Gráfico 1. Estrutura Governativa do Irão



Fonte: http://commons.wikimedia.org/wiki/File%3ASchema_gvt_iran_en.png

Política externa na dinastia Pahlavi

A revolução islâmica de 1979, que levou à deposição do Xá Muhammad Reza Pahlavi, foi motivada pelo descontentamento geral com as políticas autoritárias do Xá, nomeadamente a atuação da polícia secreta SAVAK, mas principalmente por um profundo sentimento nacionalista que via o país refém de interesses estrangeiros, liderados pelos EUA. O Golpe de Estado que levou ao poder o Xá Reza Pahlavi e deu início à dinastia Pahlavi, em 1921, foi não só em parte facilitado pelo envolvimento britânico, como permitiu a criação e

desenvolvimento formal de um modelo de estado ocidental (Chehabi, 1998: 495). Os interesses britânicos no Irão remontam ao início do século XX, com a criação da Companhia Petrolífera Anglo-Persa¹¹³, que viria a ser um laço fundamental nas relações do Irão com o ocidente. Mais tarde, a 25 de agosto de 1941 e em plena Segunda Guerra Mundial, receando que a forte presença alemã no Irão se transformasse numa ameaça aos interesses ingleses e soviéticos na região, os dois países invadem o Irão, numa manobra militar e política que culminou na prisão e expulsão para o exílio do Xá Reza Pahlavi e a sua substituição pelo seu filho Muhammad Reza Pahlavi. Os motivos desta decisão britânico-soviética prenderam-se, oficialmente, com a necessidade de assegurar direitos de trânsito para as tropas aliadas, que procuravam derrotar os alemães na frente russa, mas refletiram também a vontade de proteger interesses britânicos, nomeadamente na exploração dos campos petrolíferos (Eshraghi, 1984: 37-38). Entre 1941 e o fim da Segunda Guerra Mundial, a presença de tropas estrangeiras no Irão foi uma realidade. Embora os Aliados tenham procurado assegurar ao Xá o respeito pela integridade territorial do país e a sua intenção de retirar completamente do seu território, depois de terminada a guerra, os primeiros ecos da Guerra Fria fizeram-se já anunciar com a recusa soviética de retirar de território iraniano nas datas acordadas pelo Tratado de Teerão (Lenczowski, 1972: 47-50).

Os anos que se seguiram tornaram a competição entre as duas potências da Guerra Fria, em território iraniano, mais visível. Em 1951, após a nacionalização da indústria petrolífera iraniana pelo Primeiro-ministro Mohammad Mosaddeq, os serviços secretos norte-americanos, instigados pelos parceiros britânicos, organizaram a

¹¹³ A Anglo-Persian Oil Company foi estabelecida em 1908, para explorar as reservas petrolíferas descobertas na então Pérsia. Em 1935 foi redenominada Anglo-Iranian Oil Company e em 1953 tornou-se na British Petroleum Company (BP).

«operação Ajax», que levou à deposição do governo. Embora os EUA tenham mantido confiança política no Xá, tornava-se claro que este se tinha tornado numa figura distante e cada vez mais desligada da realidade do país. Durante as décadas que se seguiram, o Xá, tal como outros líderes no Médio Oriente, usou a ameaça comunista como um meio para conseguir assistência política, económica, financeira e militar dos EUA, usada principalmente contra os oponentes internos ao regime (Summitt, 2004: 562).

Durante o regime do Xá Muhammad Reza, o Irão estabeleceu uma aliança estratégica com os EUA e tornou-se o maior comprador de armas norte-americanas (Ramazani, 2004: 554). O apoio de Washington ao regime repressivo do Xá constituiu um forte incentivo para a deterioração da perceção popular sobre os EUA no Irão e, depois da revolução islâmica, foi um vetor central da política externa e doméstica iraniana. A história das relações entre os EUA e o Irão, até 1979, mostram a construção de uma aliança de necessidade, tendo em conta a convulsão das relações internacionais durante a Primeira e Segunda Guerras Mundiais e a consolidação de relações de clientelismo entre os dois estados durante a Guerra Fria (Gasiorowski, 1991; Ghaneabassiri, 2002: 170).

A revolução islâmica: o período ideológico liderado por Khomeini

Com a transição do poder político para as mãos dos clérigos Shi'itas e principalmente do fundador da República Islâmica, o Grande Aiatola Ruhollah Khomeini, deu-se início a uma profunda revolução que alteraria a face do Irão nas três décadas seguintes, com implicações profundas nas dinâmicas do Médio Oriente. Um dos legados mais duradouros do Imã Khomeini foi a estrutura institucional iraniana que emergiu do processo revolucionário. O estabeleci-

mento de estruturas dominadas por clérigos, a par de estruturas de governo seculares e da posição de Líder Supremo, acima de todos, instituiu não só a legitimação de um governo religioso, como centralizou todas as decisões nas mãos do Imã. Arjomand (2009: 6) refere a «rotinização do carisma» do Líder Khomeini como um elemento central na construção da nova ordem constitucional iraniana, ao passo que Takeyh (2009: 2) sublinha a longevidade da sua visão na construção do futuro da República Islâmica do Irão (RII).

Khomeini estabeleceu-se como um jovem clérigo na cidade de Qom e, especialmente a partir da década de 1960, mostrou interesse pelo debate de questões públicas, apresentando uma visão política muito influenciada pelos grandes movimentos anticolonialistas e nacionalistas (Takeyh, 2009: 11-14).¹¹⁴ Khomeini revelou-se um clérigo influente, determinado a recuperar um lugar central para o Islão na vida pública iraniana. Para isso, denunciou a «submissão» do regime do Xá aos interesses norte-americanos e o abandono das práticas religiosas, que tinham até então formado parte integrante da vida pública iraniana. A mobilização conseguida por Khomeini, durante a década de 1960 e 1970, refletiu um desejo de mudança que seria canalizado para a consolidação do poder religioso, em detrimento do poder da monarquia. Esta tensão entre as duas bases da estrutura de poder iraniano (o Shi'ismo e a Monarquia) foi radicalmente alterada em favor da primeira. Daí que Khomeini estivesse profundamente comprometido com o estabelecimento de uma república islâmica, baseada numa forma teocrática de poder. A centralidade do governo religioso na visão do Imã ficou imortalizada no estabelecimento de um modelo político de jurisprudência religiosa (*velayat-e faqih*) que viria a ser aceite, não só pela comunidade religiosa no Irão, mas também pela população iraniana. Os seus discursos públicos e as suas estraté-

¹¹⁴ Para uma análise detalhada da visão ideológica de Khomeini ver Rajacc (1983). Ver também Arjomand (2009: 16-35).

gias de mobilização da classe religiosa eventualmente levaram a que o Xá ordenasse primeiro a sua prisão e, em 1964, a sua deportação para o exílio, na Turquia. No ano seguinte, Khomeini estabeleceu-se em Najaf, no Iraque, onde desenvolveu o seu pensamento sobre a jurisprudência religiosa, que viria a ser divulgado de forma clandestina no Irão (Algar; Takeyh, 2009: 15-17). Conseguiu também consolidar um movimento de oposição nacional ao Xá, albergando diferentes forças políticas e religiosas sob a bandeira da revolução.

A resposta violenta do Xá ao descontentamento crescente na sociedade iraniana e as sucessivas e inconsequentes reformas revelaram os limites da monarquia em acomodar as reivindicações sociais e políticas iranianas (Bill, 1978: 324-329; Pollack, 2004: 137-140). Por sua vez, Khomeini consolidou a sua visão de uma república islâmica como alternativa à corrupção do regime vigente. No final de 1978 e até 16 de janeiro de 1979, quando o Xá abandonou o país, verificaram-se manifestações populares desafiando a lei marcial, greves gerais e mesmo dentro das forças armadas emergiram profundas divisões entre a geração mais velha, leal ao Xá, e as gerações mais novas fascinadas pela ideia de um governo religioso (Algar: 2010). Com efeito, o objetivo comum e imediato de remover o Xá foi a força maior que juntou elementos de todas as classes sociais, de todos os quadrantes intelectuais, movimentos religiosos e seculares (Katouzian, 2009: 21). O regresso do Imã a Teerão, a 1 de fevereiro de 1979, simbolizou o culminar da revolução e inaugurou o novo período de acomodação política e social, com profundas implicações na forma como a política externa do país passou a ser conduzida.

Com a adoção, no final de 1979, de uma nova Constituição instituindo um governo religioso, a RII tornou-se o primeiro estado a ter um governo islâmico. Será, pois, Khomeini quem irá definir as grandes linhas da política externa iraniana no período pós-revolucionário, quer com uma visão ideológica da nova missão da república islâmica, quer fazendo sentir o seu poder sobre os outros

elementos do novo governo. Segundo o Líder Supremo, a revolução iraniana simbolizava apenas o começo do que deveria ser um movimento maior, comum a toda a humanidade, mas em especial a todos os muçulmanos.¹¹⁵ Subjacente a este princípio estão portanto três ideias centrais: a RII deveria ter um papel de charneira na exportação da revolução islâmica, principalmente no contexto do Médio Oriente; deveria procurar consolidar a unidade islâmica (principalmente entre Sunitas e Shi'itas) (Rajacc, 1983: 85); e seria necessário reconhecer que a falta de unidade entre muçulmanos se devia principalmente à presença de potências imperialistas no Médio Oriente, cujo objetivo era, não só explorar as riquezas da região, como evitar que o Islão se tornasse uma força relevante. Assim, emerge como parte crucial do discurso revolucionário e ideológico de Khomeini a criação de um arqui-inimigo da revolução, simbolizado pelos EUA e por Israel (Takeyh, 2009: 18-22).

A prevalência de um contexto ideológico e de grande conturbação durante o período revolucionário facilitou em grande medida a consolidação de uma imagem paranoica dos EUA. A crise dos reféns da embaixada norte-americana em Teerão ilustrou esse receio profundo de que Washington interferisse na revolução iraniana (Pollack, 2004: 153-159; Takeyh, 2009: 36-46). Este episódio acabou por marcar a imagem que as duas nações têm de si próprias e do outro. A 4 de novembro de 1979 iniciaram-se 444 dias de ocupação da embaixada norte-americana em Teerão por um grupo de estudantes, reivindicando o fim dos planos norte-americanos de subversão da revolução sagrada. Embora a tomada da embaixada tivesse como objetivo a humilhação do «Grande Satã» e a afirmação de uma nova relação

¹¹⁵ «The Iranian Revolution is not exclusively that of Iran, because Islam does not belong to any particular people. Islam is revealed for mankind and the Muslims, not for Iran... An Islamic movement, therefore, cannot limit itself to any particular country, not even to the Islamic countries; it is the continuation of the revolution by the prophets». Sermão proferido por Khomeini, a 2 de novembro de 1979, citado em Rajacc (1983: 82).

de poder, esta crise ilustrou também as dinâmicas internas de luta pelo poder. No imediato contexto pós-revolucionário, uma aliança de partidos de esquerda e liberais estabeleceu um novo governo liderado por Mehdi Bazargan, com o apoio dos clérigos. A par do governo, foi estabelecido o Conselho Revolucionário, sendo composto por clérigos próximos de Khomeini, por líderes políticos próximos de Bazargan e elementos das forças armadas. As decisões políticas que guiaram a RII no período pós-revolucionário viriam a ser o resultado do confronto entre uma visão conciliadora de Bazargan, nomeadamente no que toca ao relacionamento com os EUA, e a visão radical que o Conselho Revolucionário e Khomeini viriam a promover, incluindo o seu apoio implícito às ações dos estudantes.

Com efeito Bazargan mostrou-se favorável à manutenção de relações com os EUA, embora o seu objetivo imediato fosse fazer regressar a RII a uma política de equilíbrio, pondo fim à aliança com os EUA. Para esse efeito, a RII retirou-se da Organização do Tratado do Médio Oriente, que havia sido criada em 1955, e cancelou os acordos de defesa que o Xá tinha estabelecido com Washington (Ramazani, 1989: 204-205). Apesar destas decisões, o desejo de acomodação com os EUA foi visto pelos clérigos como um sinal de fraqueza e que contrariava o objetivo maior de Khomeini de estabelecer uma ordem mundial islâmica. Para além disso, o facto de a administração Carter ter admitido que o Xá entrasse nos EUA para tratamento médico, apenas reforçou a ideia de que a revolução estava em perigo. Segundo Ramazani (1989: 206-210), este período viu a política externa iraniana ser dividida em dois blocos centrais: por um lado os nacionalistas realistas, como Bazargan, viam a independência do Irão como um aspeto central, mas que deveria ser conseguida mantendo relações de equilíbrio com as duas superpotências e com os seus vizinhos; por outro lado, os idealistas revolucionários viam o Islão como a razão maior para a política externa do país e, como tal, todos os outros objetivos deveriam ser subjugados ao princípio

da exportação da revolução e da criação de um Golfo Pérsico sem influência norte-americana.

Os reféns foram libertados já em 1981, numa altura em que o poder de Khomeini e dos clérigos estava consolidado através de uma nova ordem constitucional. No entanto, em 1980 teve início um dos principais acontecimentos na vida pós-revolucionária do Irão: a guerra com o Iraque, que durou até 1988 e terminou com um armistício negociado pelas Nações Unidas. As razões que levaram Saddam Hussein a invadir o Irão a 22 de setembro de 1980 são multifacetadas, incluindo disputas territoriais, políticas e religiosas (Gregory Gause III, 2002). Foi uma combinação de oportunidade e receio que levou Saddam Hussein a iniciar a guerra: oportunidade de enfraquecer ainda mais o seu inimigo histórico e conquistar parte do seu território, numa altura em que o seu governo se encontrava fragilizado; e receio de que a nova ideologia, protagonizada por Khomeini, tivesse um impacto visível na minoria Shi'ita no Iraque, destabilizando o regime secular Bah'ista (Takeyh, 2009: 82-87). Embora, no início da guerra, o Irão se apresentasse numa situação de aparente desvantagem, os novos líderes transformaram o conflito numa ferramenta de consolidação do seu poder. A guerra ganhou contornos de uma cruzada, representando uma oportunidade para o povo iraniano demonstrar «não só o ardor nacionalista, mas também a sua devoção religiosa» (Takeyh, 2009: 89).

A guerra entre o Irão e o Iraque foi uma das mais longas e violentas da história do Médio Oriente. Foi uma guerra total, em que ambos os lados usaram todo o seu poderio militar, humano e financeiro (Hooglund, 1987: 13). Para além das implicações domésticas, a guerra teve um impacto profundo nas relações do Médio Oriente e acabou por se internacionalizar no contexto da Guerra Fria (Takeyh, 2009: 101-107). O Irão viu-se isolado e marginalizado pelo conflito, após a decisão dos estados do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), todos árabes, e dos EUA, Alemanha, França e Reino

Unido de apoiarem o Iraque (Taremi, 2003: 386). Com efeito as políticas expansionistas da RII no Médio Oriente, através da criação de movimentos armados como o Hezbollah no Líbano ou o Hamas na Palestina criaram uma suspeita profunda, não só entre os seus vizinhos, como a nível internacional. No contexto da guerra com o Iraque, estes ressentimentos foram um motivo forte para isolar o regime islâmico.

A RII manteve, nessa altura, relações próximas com Moscovo e com Pequim (Hickey, 1990), bem como com dois aliados improváveis, recorrendo a uma política de alianças pragmáticas: Síria e Israel. Para o regime de Damasco, a ajuda ao Irão representava uma forma de combater a presença norte-americana, enquanto para Teerão, a Síria representava uma fonte de armas importante, bem como um sinal de divisão na solidariedade árabe, que poderia trazer dividendos para Teerão (Takeyh, 2009: 74-79). O apoio de Israel é ainda mais inesperado, tendo em conta as declarações dos novos líderes revolucionários contra o «Pequeno Satã» e a sua denúncia da criação do estado de Israel, como uma imposição das potências imperialistas, que deveria ser terminada. No entanto, para ambos os estados as exigências da guerra e os cálculos de longo prazo sobrepuseram-se ao fervor religioso ou ideológico. Com efeito, Teerão necessitava urgentemente de apoio militar israelita que colmatasse a falta de acesso a novas armas ou a meios de reparar o arsenal iraniano de fabrico ocidental. Para Israel, o apoio a Teerão era uma escolha tática com vista a garantir que Saddam Hussein não consolidasse o seu domínio no Médio Oriente (Takeyh, 2009: 61-69). A dada altura, os próprios EUA recorreram a contactos com os iranianos, para que fossem libertados reféns no Líbano, em troca de armas (Parsi, 2007). O que ficou conhecido como o escândalo Irão-Contras foi, porventura, o evento mais demonstrativo do grande pragmatismo e oportunismo nas relações externas do Irão, mas também de Israel e dos EUA.

O fervor ideológico dos anos da revolução e da liderança de Khomeini marcaram as relações externas iranianas na década de 1980, promovendo a exportação da revolução, principalmente para o Golfo Pérsico e o Médio Oriente e consolidando uma aliança islâmica que pudesse ser um contraponto à bipolaridade. No entanto, e como vimos, o pragmatismo foi uma constante, exigindo cálculos ocasionais que contrariavam os ensinamentos religiosos e ideológicos. Os traços centrais deste período, marcado pelo isolamento internacional do Irão e pela consolidação das suas políticas de intervenção e destabilização regional, permaneceram nas décadas seguintes. Foi, no entanto, a RII a cortar laços com a comunidade internacional, profundamente desiludida com as suas políticas da acomodação face à utilização de armas químicas pelo Iraque de Saddam Hussein. Para os iranianos e os seus líderes tornou-se claro que, só dependendo de si mesmo, o Irão poderia sobreviver num contexto hostil. Estas tendências foram suavizadas durante a liderança de Rafsanjani, mas permanecem até hoje uma parte central da política externa iraniana.

Abertura ao mundo: o período pragmático liderado por Rafsanjani

O ano de 1989 representa um marco histórico também na vida política da RII. Nesse ano, Khomeini, procurando dar um novo impulso à revolução, anunciou uma *fatwa* contra Salman Rushdie, devido à publicação de *Versículos Satânicos*.¹¹⁶ Pouco tempo depois,

¹¹⁶ Uma *fatwa* é um edital religioso sobre a aplicação da lei islâmica em qualquer situação da vida de uma comunidade e é emitida por um clérigo ou autoridade religiosa. No caso de Salman Rushdie, foi lançada pelo Aiatola Khomeini, devido à alegada blasfémia e apostasia do seu romance «Versículos Satânicos» e continha uma sentença de morte por violação da lei islâmica.

o Líder Supremo e arquiteto ideológico da revolução falecia, dando início a um processo de luta interna pelo poder entre as diferentes facções da vida política, económica, social e militar iranianas (Moslem, 2002; Siavoshi, 1992). Os apoiantes da revolução islâmica procuraram consolidar um *status quo* que lhes fosse favorável, com acesso a benefícios políticos e socioeconómicos. Segundo Alamdari (2005: 1290-1291), nesta fase consolidaram-se diversos centros de poder verticais e autónomos que facilitaram o desenvolvimento de relações de clientelismo, com profundas implicações para as reformas económicas e políticas que o novo Presidente, Akbar Hashemi Rafsanjani, procurou implementar depois de 1989.

Neste novo contexto, a nomeação de um novo Líder Supremo era uma prioridade. Presidente da República entre 1981 e 1989, Ali Khamenei foi então elevado à categoria de Aiatola e nomeado Líder Supremo pela Assembleia de Peritos. Com a revisão constitucional de 1989, foi abolido o cargo de Primeiro-ministro, criando um regime presidencialista, de liderança dupla, e foi estabelecido o poderoso Conselho de Segurança Nacional, com poderes reforçados em matéria de política externa. Uma vez resolvido o dilema imediato da sucessão de Khomeini, a RII precisava agora encontrar soluções para o avolumar de desafios que o contexto interno, regional e internacional colocava. Rafsanjani procurou iniciar uma era de reconstrução (Takeyh, 2009: 113), que permitisse reparar os danos causados pela devastadora guerra com o Iraque e legitimar o novo governo, com base em políticas sociais. Para isso, contudo, era necessário alterar as relações com os vizinhos do Golfo Pérsico e abrir novas possibilidades de relações comerciais com os países europeus e a União Soviética/Rússia, que permitissem ao Irão aceder a importantes créditos internacionais e reverter o estado de dependência absoluta da sua economia (Taremi, 2003: 388; Tarock, 1999). Embora as exigências práticas da reconstrução fossem um aspeto central da nova política de acomodação, a tensão entre pragmatis-

mo e ideologia manteve-se visível, dando origem a acesos debates internos, sobre os perigos e as vantagens da cooperação com os EUA. Perante a existência de uma só superpotência, o Irão viu-se obrigado, também, a melhorar relações com diversos novos parceiros, não necessariamente muçulmanos, bem como a tentar forjar a sua presença em organizações regionais não dominadas pelo Ocidente (Herzig, 2004: 505; Ramazani, 1992: 401-403).

Com efeito, no novo contexto pós-Guerra Fria, Teerão viu-se obrigado a alterar a sua política externa, abandonando o princípio de «nem Ocidente, nem Oriente» e estabelecendo o princípio de «Norte e Sul» (Ramazani, 1992). Isto significava, abertura aos novos estados independentes do Cáucaso do Sul e da Ásia Central (Arjomand, 2009: 141-143; Herzig, 2004; Ramazani, 1992) e à Rússia. Apesar dos momentos de tensão entre Teerão e Moscovo, nomeadamente durante a invasão Soviética no Afeganistão (Milan, 2006: 235-246) e durante a guerra na Chechénia, os dois estados viram benefícios numa cooperação estratégica. Um dos objetivos centrais era limitar a presença norte americana no Golfo Pérsico e no Mar Cáspio (Lowe and Spencer, 2006: 40-43) e, desde o final da década de 1990, a cooperação nuclear passou a ser um aspeto central das suas relações. Teerão, com o apoio de Moscovo, desempenhou também o papel de mediador no conflito de Nagorno-Karabakh, entre a Arménia e o Azerbaijão, e na guerra civil que deflagrou no Tajiquistão. Perante a abertura do espaço da Eurásia, quer o Irão, quer a Turquia procuraram reforçar a sua presença, tendo por base uma abordagem pragmática e funcionalista. Com efeito, no início da década de 1990, os dois estados entraram em competição por influência nesta região, principalmente através da promoção de integração regional baseada em afinidades culturais e linguísticas (Calabrese, 1998; Herzig, 2004: 507).

No contexto do Golfo Pérsico, a nova liderança iraniana procurou alcançar dois objetivos centrais: conter o Iraque e reconciliar-se com

os estados do CCG. O fim da guerra com o Iraque não resolveu as disputas territoriais entre os dois estados. Com efeito, a invasão iraquiana do Kuwait, em 1990, confirmou o entendimento de Teerão de que a liderança iraquiana representava o principal elemento desestabilizador na região. O Irão usou esta oportunidade para demonstrar o seu apoio ao pequeno estado árabe e exigir que o CCG denunciasse a invasão iraquiana (Ramazani, 1992: 396; Takeyh, 2009: 134). A subsequente primeira guerra do Golfo representou uma oportunidade para Teerão se afirmar como um ator empenhado na estabilidade regional, mas também trouxe ameaças claras. A primeira delas era a presença de tropas internacionais e principalmente norte-americanas no Golfo Pérsico. Para as fações radicais no Irão, o dever da república islâmica era denunciar e combater essa presença. Contudo, numa fase em que o Irão procurava normalizar a suas relações externas e integrar-se na economia mundial, as exigências ideológicas teriam de ser calibradas por interesses económicos e políticos. Um outro desafio foi a permanência de Saddam no poder e o perigo de desmembramento do estado iraquiano, especialmente nos territórios curdos e de maioria Shi'ita. Perante a oportunidade de apoiar a rebelião Shi'ita no Iraque, Teerão limitou o seu apoio a questões logísticas (Ramazani, 1992: 398; Takeyh, 2009: 136; Taremi, 2003: 390) e não investiu em destabilizar o país vizinho.

A melhoria de relações com os estados do CCG tinha como objetivos centrais reforçar a política de contenção do Iraque, melhorar o contexto económico iraniano e alterar favoravelmente os arranjos regionais de segurança. Para isso, as relações problemáticas de Teerão com a Arábia Saudita tinham de ser revistas. Em 1988, após a morte de mais de 400 peregrinos, entre eles perto de 300 iranianos, aquando das peregrinações anuais a Meca, as relações diplomáticas entre os dois países foram cortadas (Caryl, 2009). Durante a guerra com o Iraque, o Irão viu os preços do crude descerem após o aumento da produção saudita, num apoio claro de Riade a Saddam Hussein.

No entanto, a questão que mais separa os dois estados é a parceria estratégica da Arábia Saudita com os EUA e, embora as relações diplomáticas tenham sido restabelecidas depois da primeira guerra do Golfo, as diferentes visões relativamente ao papel os EUA não foram reconciliadas. Efetivamente, para a RII o estabelecimento de um acordo de segurança no Golfo, que exclua os EUA e que inclua Teerão, é um objetivo central, mas irreconciliável com a perceção dos estados árabes do Golfo que veem os EUA como um aliado e uma garantia de segurança (Taremi, 2003: 390). Embora o resultado das políticas de aproximação e acomodação regionais de Rafsanjani tenha sido limitado, o contexto regional após a guerra do Golfo e com o fim da União Soviética era profundamente diferente, confirmando a RII como um ator regional incontornável.

Para Israel, este novo contexto regional tinha algumas desvantagens, nomeadamente a falta de um inimigo comum com os EUA. Após a derrota de Saddam, a Administração Bush lançou imediatamente o processo de paz Israelo-Árabe, que culminaria com os Acordos de Oslo. É neste contexto que a rivalidade com Teerão irá escalar para novos níveis. Segundo Parsi (2005: 261), Israel e o Irão acabaram por competir pelo mesmo vácuo de poder deixado com a derrota do Iraque. Após os acordos de paz com os estados árabes, ambos se encontravam em posição de se tornarem atores económicos centrais na região. Para além disso, o Irão, com a sua retórica antiocidental e anti-israelita, representava a ameaça necessária para manter a aliança com os EUA e para garantir apoio doméstico ao processo de paz em Israel. Para Teerão, a sua exclusão dos arranjos de segurança regionais e a política de isolamento seguida por Israel e os EUA exigiram uma presença mais visível que confirmasse o seu papel central na segurança regional. Nesse sentido, o Irão denunciou o processo de paz e renovou o seu apoio aos grupos militantes palestinianos e no Líbano, reforçando o seu objetivo de travar o processo de paz israelo-árabe. Embora even-

tualmente esta política tenha rendido os seus frutos e Israel tenha alterado a sua posição face a Teerão, os danos nas relações externas do Irão com os países europeus e com os EUA foram devastadores. A denúncia de Teerão como um instigador de terrorismo islâmico fundamentalista e as notícias preocupantes sobre o seu programa nuclear pareciam reverter os resultados positivos da abertura inicial conseguida por Rafsanjani. Quando o Presidente Khatami chegou ao poder em 1997, o Irão encontrava-se num processo de mudança acelerada, exigindo reformas mais profundas do que Rafsanjani tinha sido capaz de fazer. A RII tinha também consolidado o seu programa nuclear com apoio russo e chinês e sofria, desde 1996, sanções norte-americanas, estabelecidas depois da adoção do Ato de Sanções Irão-Líbia.

Diálogo civilizacional: o período reformista liderado por Khatami

As eleições de 1997 marcaram um período fascinante na política doméstica do Irão, que teve também impacto na sua política externa. A chegada surpreendente do movimento reformista ao poder iniciou um processo de reforma que traduzia, em parte, uma nova realidade social do Irão, mas também uma rutura com a ideologia totalitária da revolução islâmica (Arjomand, 2009: 92). O processo de liberalização da sociedade iraniana iniciou-se, pois, com esta vitória: o número de jornais, de associações e Organizações Não Governamentais (ONG) registadas aumentou de forma exponencial; o respeito pelo estado de direito passou a ser uma prioridade assumida pelo novo Presidente (Arjomand, 2009: 93-94); e, no seu conjunto, o movimento procurou «reconceptualizar as relações entre os cidadãos e o estado, bem como entre a religião e a democracia» (Takeyh, 2009: 184). Embora o movimento reformista tenha sido

em grande parte restringido nos resultados da sua ação, pela estrutura institucional que garantia aos órgãos religiosos a supervisão e direito de veto de todas as iniciativas legislativas do Presidente e do Parlamento, a imagem externa de RII alterou-se de forma positiva.

Durante a campanha eleitoral, a reintegração do Irão na comunidade internacional e a reconciliação com os seus vizinhos figuraram proeminentemente nos discursos de Khatami. Uma das suas prioridades foi promover um diálogo civilizacional, apoiado na coexistência, em vez da rivalidade. Foi uma mudança de discurso radical, em comparação com os candidatos conservadores, apoiados pelas estruturas religiosas, que apostavam na denúncia do ocidente como fonte de decadência e imperialismo (Takeyh, 2009: 182-187). Khatami procurou também estabelecer diálogo com os EUA e, logo em janeiro de 1998, após a sua eleição, deu uma entrevista exclusiva à cadeia televisiva CNN, sublinhando os interesses partilhados entre o Irão e os EUA, embora reconhecendo que se mantinham graves desentendimentos. O seu desejo de mostrar uma nova face da RII tinha sido já demonstrado aquando da sua participação no encontro da Organização da Conferência Islâmica (OCI), em dezembro de 1997, quando afirmou «O verdadeiro diálogo só será possível quando os dois lados tiverem consciência das suas raízes e da sua identidade» (citado em Ansari, 2006: 160).

Podemos, pois, afirmar que o movimento reformador, liderado por Khatami, procurou ao nível interno transformar a RII num estado democrático, preocupado não apenas com a missão universal da revolução islâmica, mas com a reforma das estruturas domésticas. Por outro lado, o novo discurso conciliador e os gestos de boa vontade do novo Presidente procuraram mostrar ao mundo outra face do RII, facilitando o diálogo e, porventura, criando novas oportunidades de desenvolvimento económico e político. No entanto, esta abordagem teve dois problemas centrais, que ilustram a ligação próxima entre as

dinâmicas internas e as opções de política externa (e vice-versa). Em primeiro lugar, a reação norte-americana às aberturas do Presidente Khatami foi confusa, demonstrando falta de preparação e entrou em choque com a sua mensagem de diálogo, numa altura em que a Administração Clinton mantinha uma política de «contenção dupla» (do Irão e do Iraque), no Médio Oriente. Apenas a Secretária de Estado, Madeleine Albright, emitiu um pedido formal de desculpas, em março de 1998, pelo envolvimento norte-americano no golpe de estado que retirou o Primeiro-ministro Mosaddeq do poder em 1951 (Ansari, 2006: 161).

Em segundo lugar, a política de «dissuasão, respeito mútuo e diálogo» de Kahtami (Takeyh, 2009: 198), apoiada inicialmente pelo Líder Supremo, Khamenei, traduziu-se na melhoria de relações principalmente com a Arábia Saudita e os vizinhos do Golfo, e, em 1999, Khatami tornou-se o primeiro Presidente iraniano a visitar Riade. A esta visita seguiram-se uma série de acordos bilaterais e uma colaboração próxima com a Arábia Saudita dentro da OPEC. Khatami anunciou também que o Irão estaria disposto a respeitar um acordo de paz que os palestinianos aceitassem (neste caso, uma solução de dois estados) o que preconizava um reconhecimento implícito do estado de Israel. Na Europa, a eleição de Khatami foi vista como uma possibilidade real de liberalização das políticas domésticas, a que a União Europeia respondeu, instituindo uma nova política de «envolvimento construtivo» em vez de um «diálogo crítico». Houve uma série de visitas bilaterais sem precedente, com o Presidente Khatami a ser recebido em diversas capitais europeias. No entanto, embora a nova abordagem de Khatami fosse vista com bons olhos pelos europeus, isso não se traduziu em benefícios concretos, nomeadamente na área económica, trazendo descrédito à agenda do Presidente. As forças reacionárias rapidamente se organizaram para minar a sua autoridade e, por sua vez, isso teve um impacto visível na imagem externa de Khatami e da RII.

Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 marcaram a política externa iraniana de forma radical. A reação inicial dos líderes iranianos foi de apoio aos EUA, disponibilizando assistência no combate ao regime Talibã, no Afeganistão. Este alinhar de interesses foi visto com desconfiança pelas diferentes forças nos dois países, principalmente entre os grupos mais radicais (os reacionários no Irão e os neoconservadores nos EUA) (Ansari, 2006: 164-165). Efetivamente, o Irão tinha tentado criar, desde a revolução islâmica, uma esfera de influência ideológica no Afeganistão, procurando mobilizar as populações Shi'itas, durante os anos de ocupação soviética (Milan, 2006: 236-239). Procurou inclusivamente influenciar os processos políticos neste país vizinho, criando uma alternativa política que lhe fosse próxima. Por isso, o interesse norte-americano em derrubar o regime Talibã foi visto de forma positiva em Teerão e as ligações iranianas à Aliança do Norte foram essenciais para que a coligação internacional, liderada pelos EUA, conseguisse alguns resultados positivos (Milan, 2006: 246-251). Às oportunidades de cooperação com os EUA no Afeganistão, os iranianos contrapuseram também os perigos de uma presença militar norte-americana no país vizinho, que viria a ser reforçada, em 2003, com a invasão do Iraque. Um sentimento de cerco (Ehteshami, 2004: 187; Milan, 2006: 248) e a percepção de que um arco de instabilidade estava em desenvolvimento nas suas fronteiras fizeram com que, durante a Administração Bush, não houvesse melhorias nas relações bilaterais.

Perante os desafios da guerra global contra o terrorismo e o novo contexto no Médio Oriente, a política de dissuasão, promovida pelo Presidente Khatami, tinha de ser agora cuidadosamente calibrada com uma cooperação pragmática com Washington. No entanto, o discurso do Estado da Nação, do Presidente George W. Bush, em janeiro de 2002, contrariou as aspirações de uma relação mais próxima, ao incluir o Irão no «eixo do mal». Até 2005, quando o Irão elegeu Mahmoud Ahmadinejad como novo Presidente, as preocupa-

ções iranianas centraram-se em três grandes questões: manter uma política de envolvimento construtivo na estabilização e reconstrução do Afeganistão; procurar que os seus interesses estivessem representados na nova estrutura política iraquiana; e assegurar que os dois princípios basilares da sua política externa (garantir segurança interna e estabilidade regional) eram salvaguardados. É nesta ótica que o desenvolvimento do programa nuclear iraniano deve ser entendido, como uma forma de compensar o isolamento internacional e regional e de assegurar que a sua política de independência e autossuficiência são mantidas.

Liderança regional: o período reacionário liderado por Ahmadinejad

Apesar das importantes aberturas de Khatami ao mundo, no final dos seus dois mandatos, o Irão encontrava-se numa situação de grande fragilidade. A sobrevivência do regime estava sob ameaça direta da superpotência norte-americana, agora dedicada a combater a proliferação de armamentos nucleares através da promoção da democracia, e o seu papel regional estava gravemente debilitado com a presença reforçada do exército norte-americano no Iraque e no Afeganistão. A chegada de uma nova elite ao poder serviu para rever as prioridades da política externa iraniana. Os representantes da Nova Direita, conservadores reacionários liderados por Ahmadinejad, subiram ao poder com as eleições parlamentares de 2004 e presidenciais de 2005, apoiados pelas franjas mais conservadoras da elite clerical, pelos Guardiães da Revolução, em especial pela milícia paramilitar *Basij*, e, em última análise, pelo Líder Supremo Khamenei.

Esta era a geração dos veteranos da guerra Irão-Iraque, devotos do Islão e dos ideais da revolução, promovidos por Khomeini. Na

sua mensagem doméstica enalteceram a redistribuição de riqueza e a justiça social e prometeram uma era de prosperidade e equidade. Prometeram também o regresso às origens da revolução, denunciando os anteriores Presidentes como tendo corrompido o ideal de Khomeini e a presença de «inimigos internos» ao regime, que serviram de legitimação às suas políticas de terrorismo e violência contra os opositores políticos (Arjomand, 2009: 149-156; Takeyh, 2009: 223-227). Inaugurava-se assim um novo período, de delapidação do caráter democrático dos processos políticos no Irão, com o recurso às milícias *Basij*, para cometer fraude eleitoral, nas eleições presidenciais de 2005 e, como ficou claro, depois novamente em 2009 (Arjomand, 2009: 151; 165-171). Em termos da sua política externa, os novos líderes promoveram uma política baseada nos ideais islâmicos, de forte vertente nacionalista, que identificava os EUA como a potência opressora do mundo islâmico. Esta identificação entre muçulmanos permitiu que Ahmadinejad conseguisse, com algum sucesso, ligar a segurança iraniana, incluindo o desenvolvimento do seu programa nuclear, à segurança regional (Barzegar, 2010: 184). Para isso, manteve ativa a tradicional política de alianças, reforçando os laços com a Síria, o Hezbollah e o Hamas, promoveu uma retórica anti-Israelita feroz e fez do programa nuclear iraniano o símbolo da opressão dos EUA ao mundo islâmico.

O programa nuclear foi a principal questão na política externa da RII, durante os mandatos de Ahmadinejad, embora as origens do sonho nuclear iraniano remontem ao período do Xá, com apoio direto dos EUA e das potências europeias (Kibaroglu, 2006). A decisão de reativar o programa nuclear prendeu-se, principalmente, com a experiência trágica dos iranianos durante a guerra com o Iraque. Nesse período consolidou-se a noção de autossuficiência em termos de segurança (que a opção nuclear assegura) e a percepção de que o uso indiscriminado de agentes químicos e bacteriológicos pelo regime de Saddam tinha sido aceite pela comunidade internacional e, em

última instância, tinha forçado o Irão a assinar o armistício (Takeyh, 2009: 244-245). Durante o final da década de 1980, Rafsanjani conduziu uma série de contactos, no Paquistão, Argentina e com A. Q. Khan do Paquistão, com vista a adquirir tecnologia nuclear, que os EUA e os parceiros europeus recusavam fornecer. Khatami continuou essa política e abordou a China e a Rússia, tendo conseguido um acordo com Moscovo para construir o reator nuclear de Bushehr.¹¹⁷ No final de década de 1990, verificava-se um novo ímpeto no desenvolvimento do programa nuclear, em parte apoiado em setores da elite iraniana com interesses diretos nesta área. O resultado deste novo impulso tornou-se público, em 2002, quando foi denunciada a existência de instalações secretas em Natanz e Arak, que não tinham sido divulgadas à Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA). Iniciou-se então o processo de negociações entre os líderes iranianos, a AIEA, os EUA e os parceiros europeus.

Relativamente ao programa nuclear e ao seu impacto na política externa iraniana, iremos centrar-nos em duas questões: a importância dos arranjos internos de poder na postura da RII nas negociações com os parceiros internacionais; e os potenciais impactos que um Irão nuclear terá no contexto regional do Médio Oriente e nas relações com os EUA. A subida ao poder dos reacionários, em 2005, veio alterar a estratégia que Khatami e Khamenei tinham delineado e cujo principal objetivo era manter o programa nuclear, evitando sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (Arjomand, 2009: 202). Esta estratégia tinha trazido alguns resultados positivos, nomeadamente a assinatura do Acordo de Paris, em 2004, embora a falta de apoio dos EUA à iniciativa franco-anglo-germânica acabasse por se traduzir num triunfo para os reacionários, que viam o acordo como uma humilhação para a RII.

¹¹⁷ Para uma perspetiva completa das ambições nucleares iranianas ver Chubin (2006).

Efetivamente, Ahmadinejad usou o programa nuclear iraniano como arma de propaganda e de promoção de orgulho nacional e do mundo Islâmico (Ehteshami and Zweiri, 2007: 98). Por seu lado, o Líder Supremo tentou manter a via do diálogo aberta com os europeus e, em 2006, os cinco membros permanentes do CSNU mais a Alemanha (5+1) voltaram à mesa das negociações com o Irão. Embora o acordo proposto não tenha sido rejeitado pelo Presidente iraniano, a RII falhou os prazos estabelecidos e acabou por sofrer novas sanções. Durante 2007 e 2008, Ahmadinejad continuou o seu processo de afirmação interna, por vezes desafiando diretamente a autoridade do Líder Supremo. Em 2008, Khamenei procurou novamente persuadir o CSNU da sua posição central na definição da política externa da RII e do desejo do país de continuar negociações (Arjomand, 2009: 202-203). No entanto, com o aproximar das eleições presidenciais de 2009 e a contestação que se seguiu, foi o cartel liderado pelos Guardiães da Revolução que beneficiou da fragilização da posição do Presidente Ahmadinejad e do Líder Supremo, pondo fim a qualquer esperança de negociações. Finalmente, em junho de 2010, o CSNU aprovou um novo pacote de sanções ao Irão.

A segunda questão prende-se com as relações de um possível Irão nuclear com o Médio Oriente e os EUA. Com a saída do poder dos Talibã no Afeganistão e de Saddam Hussein no Iraque, o Irão é hoje um ator central no Médio Oriente. Outras potências regionais como a Arábia Saudita, o Egito ou mesmo a Turquia poderão sentir-se tentadas a iniciar a uma corrida aos armamentos, incluindo armas nucleares, para travar a hegemonia regional iraniana. Sem dúvida, os equilíbrios de poder na região seriam profundamente afetados por essa possibilidade (Kaye and Wehrey, 2007: 111). Para o estado de Israel, a possibilidade de o Irão adquirir armas nucleares, aliada à retórica antissemita e anti-israelita do Presidente Ahmadinejad, é um risco sem precedentes à sua segurança (Ehteshami and Zweiri, 2007: 109). Daí que os líderes israelitas mantenham a possibilidade

de um ataque preventivo sobre o Irão, caso a diplomacia não produza resultados. Para os países do Golfo Pérsico, um confronto nuclear na região teria consequências catastróficas. Independentemente da forma como a região se adapta à possibilidade nuclear, a presença incontornável do Irão na política regional, incluindo a sua presença reforçada no Iraque, na Palestina, por via do Hamas, e no Líbano, após a vitória do Hezbollah sobre Israel, em 2006, deixa adivinhar um processo de afirmação internacional que os EUA terão de reconhecer. A abertura do Presidente Obama à normalização de relações deverá, pois, ser entendida como um passo importante nesse reconhecimento, embora se adivinhem muitas dificuldades.

Distensão e pragmatismo: o Irão do Presidente Rouhani

A eleição de 11.º presidente iraniano, Hassan Rouhani, em junho de 2013, marcou uma importante viragem na perceção internacional da RII, apesar das claras linhas de continuidade. Rouhani afirmou-se como o candidato consensual do campo reformista, apresentando uma plataforma moderada e que procurava distanciar-se de alguns elementos mais conservadores associados ao anterior regime. O facto de as eleições terem tido uma forte afluência (72%, segundo dados oficiais), depois dos problemas profundos levantados no processo eleitoral de 2009, reforçou o mandato popular de Rouhani, eleito à primeira volta com 50.71% dos votos. Como afirma Tabrizi (2013), “é provável que Rouhani tenha conseguido mobilizar da melhor forma o sentimento pró-moderação e o desejo de pragmatismo e mudança gradual, quer na política interna quer na política externa do país”. Assim, mais do que conseguir um mandato com vista a alterações profundas nas dinâmicas internas e externas do país, a eleição do Presidente Rouhani deve ser entendida como uma oportunidade de capitalizar a sua vasta experiência dentro do sistema para benefício

do país, incluindo através das suas relações externas. Rouhani é um clérigo com importantes ligações ao sistema político iraniano e ao Líder Supremo Khamenei, participou em diversas importantes instituições nacionais, nomeadamente no Conselho Supremo de Segurança Nacional, e foi também o responsável pelas negociações do programa nuclear iraniano, entre 2003 e 2005, mantendo uma vasta rede de contactos diplomáticos e políticos a nível regional e internacional.

Refletindo a sua larga experiência diplomática, a política externa assumiu um destaque pouco usual nos debates presidenciais que animaram a campanha eleitoral, sendo um dos elementos centrais da campanha do Presidente Rouhani. Ficou claro que, para o novo governo, a melhoria da situação interna económica e social do Irão está profundamente ligada a alterações estratégicas na relação entre a RII e os parceiros internacionais (Shanahan, 2015). Assim, o primeiro passo passava por diminuir o isolamento internacional imposto à RII, nomeadamente devido ao programa nuclear. Uma imagem de moderação e abertura ao diálogo, contrastante com o estilo mais acrimonioso do anterior presidente, facilitaria esta abordagem. Efetivamente, nos primeiros anos da presidência de Rouhani, são já visíveis importantes avanços nas negociações sobre o programa nuclear iraniano e nas relações com os EUA e os parceiros europeus (Norman, 2015). Contudo, o isolamento iraniano está também ligado às suas políticas regionais no Médio Oriente, nomeadamente no conflito sírio e no Iraque. As alterações profundas em curso na região na última década reforçaram a posição iraniana como um ator chave, quer enquanto potencial parceiro dos EUA na estabilização da região, quer enquanto força desestabilizadora. No Iraque, os líderes iranianos veem uma oportunidade única de evitar o ressurgimento de uma força estruturante da região e têm procurado simultaneamente acomodar as forças moderadas sunitas nas estruturas de poder e apoiar as milícias shi'itas garantindo controlo, quer sobre o processo político, quer sobre as dinâmicas militares (Takeyh, 2014). Na Síria,

o apoio iraniano às milícias shi'itas e do Hezbollah, que combatem a favor do Presidente Bashar Al-Assad, tem sido um elemento prolongador do conflito que ameaça destabilizar o Médio Oriente de forma permanente. Assim, para as monarquias árabes sunitas da região, uma possível aproximação entre o Irão e as forças ocidentais, com base em avanços no programa nuclear e no desejo de cooperação na estabilização regional do Médio Oriente, deve ser cuidadosamente ponderada e ter em conta as múltiplas táticas empregues pelos líderes iranianos na consolidação da sua posição regional.

Para o novo Presidente, ficou claro desde o início que a recuperação da situação económica do país está profundamente ligada quer à sua estabilidade interna, quer à sua afirmação regional. Como sublinha Maloney (2014) o Presidente “tem articulado uma visão da segurança nacional onde a força económica é uma parte integral do poder nacional” iraniano. A atual situação iraniana oferece importantes possibilidades mas enormes fragilidades, em diferentes níveis de atuação. Em primeiro lugar, o alívio das sanções internacionais significaria um crescimento imediato da economia iraniana, altamente dependente dos recursos petrolíferos. Com a queda do preço internacional do petróleo nos últimos meses, os esforços de reforma económica, incluindo de diversificação da economia iraniana, revelam-se insuficientes (FMI, 2014), mantendo a pressão popular sobre o novo governo para que reverta a situação de declínio social do país. Assim, o sucesso das negociações nucleares é crucial para o novo governo, não apenas pelo simbolismo que o programa nuclear adquiriu para o prestígio internacional do Irão, nomeadamente junto das forças mais conservadoras do país, mas também para evitar novas rondas de sanções com devastadores resultados económicos e conseqüentemente políticos. Em segundo lugar, a afirmação regional iraniana e a necessidade dos EUA conseguirem resultados positivos no Médio Oriente têm feito com que o sucesso das negociações nucleares seja uma prioridade para ambas

as partes. A ligação entre os dois elementos é um risco, mas caso seja bem-sucedida permitiria aos líderes iranianos inaugurar uma fase de influência regional que poderia ir para além das questões sectárias e militares e beneficiar de desenvolvimentos económicos regionais. Por fim, um elemento de incerteza prende-se com a idade avançada do atual Líder Supremo, Ayatollah Ali Khamenei, e os seus conhecidos problemas de saúde que exigirão mudanças na cúpula de decisão do país. Pelo poder amplo desta figura institucional, esta escolha é sempre de grande delicadeza e poderá significar um reforço das estratégias implementadas pelo governo ou uma reversão de algumas destas abordagens.

Conclusões

A política externa iraniana tem sido construída com base em dois pilares essenciais: pragmatismo e ideologia. Isso traduziu-se, inicialmente, numa tensão estruturante entre a Monarquia e o Islão, que a revolução de 1979 fez pender em favor do último. Tal como a maior parte dos estados, o Irão procura salvaguardar o que considera serem os seus interesses nacionais, tendo em conta um forte sentimento nacionalista persa. Isto tem-se traduzido numa política externa flexível e em constante refluxo. A perceção de estar inserido num contexto regional e internacional desfavorável, tem favorecido uma política de alianças e acomodação, quer com os vizinhos do Golfo Pérsico, quer com os EUA. No entanto, as estruturas internas de poder e a clara dimensão ideológica trazida pela revolução islâmica têm permitido que uma visão conservadora e reacionária tenha tido uma presença constante na política externa iraniana, antagonizando os EUA e Israel. As forças pragmáticas e reformadoras têm encontrado grandes dificuldades para justificar uma abordagem diferente, tendo em conta a profunda idealização do papel da RII no mundo.

Quadro 1.
Fontes na internet
Página do Presidente da República Islâmica do Irão, http://www.president.ir/en/
Página no Líder Supremo do Irão, http://www.leader.ir/langs/en/
Página do fundador da revolução islâmica, Imã Khomeini, http://en.imam-khomeini.ir/
Agência noticiosa iraniana (IRNA), http://www.irna.ir/en/
Council of Foreign Relations, http://www.cfr.org/region/iran/ri357
Brookings, http://www.brookings.edu/research/topics/iran

Quadro 2.
Leituras recomendadas
Takeyh Ray (2009) <i>Guardians of the Revolution. Iran and the world in the age of the Ayatollahs</i> . Oxford: Oxford University Press.
Pollack, K. (2004) <i>The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America</i> . Nova Iorque: Random House.
Shirin Hunter (1992) <i>Iran After Khomeini</i> . Nova Iorque: Praeger.
Ehteshami, A. and Zweiri, M. (2007) <i>Iran and the rise of Its neoconservatives: The Politics of Tehran's Silent Revolution</i> . London: Tauris.
Chubin, S. (2006) <i>Iran's Nuclear Ambitions</i> . Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Quadro 3.
Questões para reflexão
Quais as principais razões que conduziram à Revolução Islâmica de 1979, no Irão?
Que linhas centrais guiam a política externa iraniana no período pós-revolucionário?
De que forma as dinâmicas de política interna afetam as opções de política externa no Irão? Dê exemplos ilustrativos.
Quais os motivos que levaram a RII a iniciar o seu programa nuclear? E de que forma isso afetou as suas relações com os EUA?
Qual a abordagem da RII para a segurança no Golfo Pérsico e Médio Oriente? E de que forma é ilustrativa dos princípios basilares da sua política externa?

Bibliografia

- Alamdari, Kazem (2005) «The Power Structure of the Islamic republic of Iran: transition from populism to clientelism, and militarization of the government», *Third World Quarterly*, 26(8), 1285-1301.
- Algar, Hamid (2010) «Imam Khomeini: A Short Biography». [<http://www.al-islam.org/imambibliography/>]. (consultado a 5 de junho de 2010).

- Ansari, Ali M. (2006) «Iran and the US in the Shadow of 9/11: Persia and the Persian Question Revisited», *Iranian Studies*, 39(2), 155-170.
- Arjomand, Saïd A. (2009) *After Khomeini. Iran under his successors*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Barzegar, Kayhan (2010) «Iran's Foreign Policy Strategy after Saddam», *The Washington Quarterly*, 33(1), 173-189.
- Bill, James A. (1978) «Iran and the Crisis of '78», *Foreign Affairs*, 57(2), 323-342.
- Calabrese, John (1998) «Turkey and Iran: Limits of a Stable Relationship», *British Journal of Middle Eastern Studies*, 25(1), 75-94.
- Caryl, Christian (2009) «The Hajj», *Foreign Policy*, 20 novembro. [http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/11/20/reality_check_the_hajj] (consultado a 28 de junho de 2009).
- Chehabi, Houchang E. (1998) «The Pahlavi period», *Iranian Studies*, 31(3), 495-502.
- Chubin, Shaharam (2006) *Iran's Nuclear Ambitions*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Ehteshami, Anoushiravan (2004) «Iran's International Posture after the Fall of Baghdad», *The Middle East Journal*, 58(2), 179-194.
- Ehteshami, Anoushiravan e Zweiri, Mahjoob (2007) *Iran and the rise of its neoconservatives: The Politics of Tebran's Silent Revolution*. Londres /Nova Iorque: I.B.Tauris.
- Eshraghi, F. (1984) «Anglo-Soviet Occupation of Iran in August 1941», *Middle Eastern Studies*, 20(1), 27-52.
- FMI (2014) «Islamic Republic of Iran», *IMF Country Report*, 14/93.
- Frye, Richard N. (1996) *The Golden Age of Persia: The Arabs in the East*. Nova Iorque: Barnes & Noble.
- Gasiorowski, Mark (1991) *US Foreign Policy and the Shah: Building a Client State in Iran*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ghaneabassiri, Kamyar (2002) «U.S. foreign policy and Persia, 1856-1921», *Iranian Studies*, 35(1), 145-175.
- Gregory Gause III, F. (2002) «Iraq's Decision to Go to War, 1980-1990», *Middle East Journal*, 56(1), 47-70.
- Herzig, Edmund (2004) «Regionalism, Iran and Central Asia», *International Affairs*, 80(3), 503-517.
- Hickey, Dennis. v. V. (1990) «New Directions in China's Arms for Export Policy: An Analysis of China's Military Ties with Iran», *Asian Affairs*, 17(1), 15-29.
- Hooglund, Eric (1987) «Iran and the Gulf War», *MERIP Middle East Report, Re-Flagging the Gulf*, 148, 12-18.
- Katouzian, Homa (2009) «The Iranian Revolution of February 1979», *Viewpoints: The Iranian Revolution at 30*, The Middle East Institute, 29 janeiro.
- Kaye, Dalia. D. and Wehrey, Frederic. M. (2007) «A Nuclear Iran: The Reactions of Neighbours», *Survival*, 49(2), 111-128.
- Kibaroglu, Mustafa (2006) «Good for the Shah, Banned for the Mullahs: The West and Iran's Quest for Nuclear Power», *Middle East Journal*, 60(2), 207-232.

- Lenczowski, George (1972) «United States' Support for Iran's Independence and Integrity, 1945-1959», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 401, 45-55.
- Lowe, Robert e Spencer, Claire (2006) (org) *Iran, Its Neighbours and the Regional Crisis. A Middle East Programme Report*. London: The Royal Institute of International Affairs.
- Maloney, Suzanne (2014) «Rouhani Report Card: A Year of Economic Stabilization and Suspense», *Markaz* (blog), Brookings Institution, 19 agosto. [<http://www.brookings.edu/blogs/iran-at-saban/posts/2014/08/07-rouhani-reportcard-iran-economy-sanctions-oil>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Milan, Mohsen M. (2006) «Iran's Policy towards Afghanistan», *Middle East Journal*, 60(2), 235-256.
- Milani, Abbas (2009) «The Three Paradoxes of the Islamic Revolution in Iran», *Viewpoints: The Iranian Revolution at 30*, 29 janeiro, The Middle East Institute.
- Moslem, Mehdi (2002) *Factional Politics in Post-Khomeini Iran*. Syracuse, NI: Syracuse University Press.
- Norman, Laurence (2015) «Iran Talks Closer on One-Year Nuclear 'Breakout' Demand», *Wall Street Journal*, 4 março. [<http://www.wsj.com/articles/iran-talks-closer-on-one-year-nuclear-breakout-demand1425476621>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Parsi, Trita (2005) «Israel-Iranian relations assessed: Strategic competition from the power cycle perspective», *Iranian Studies*, 38(2), 247-269.
- Parsi, Trita (2007) *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the United States*. New Heaven, Conn: Yale University Press.
- Pollack, Kenneth (2004) *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America*. Nova Iorque: Random House.
- Rajacc, Farhang (1983) *Islamic Values and World View: Khomeini on Man, the State and International Politics*. Nova Iorque: University Press of America.
- Ramazani, R. K. (1989) «Iran's Foreign Policy: contending orientations», *The Middle East Journal*, 43(2), 202-217.
- Ramazani, R. K. (1992) «Iran's Foreign Policy: Both North and South», *The Middle East Journal*, 46(3), 393-412.
- Ramazani, R. K. (2004) «Ideology and Pragmatism in Iran's Foreign Policy», *The Middle East Journal*, 58(4), 549-559.
- Shanahan, Rodger (2015) «Iranian foreign policy under Rouhani», *Analysis, Lowy Institute for International Policy*, fevereiro.
- Siavoshi, Susan (1992) «Factionalism and Iranian Politics: The Post-Khomeini Experience», *Iranian Studies*, 25(3/4), 27-49.
- Summitt, April R. (2004) «For a White Revolution: John F. Kennedy and the Shah of Iran», *Middle East Journal*, 58(4), 560-575.
- Tabrizi, Aniseh B. (2013) «Elections in Iran and Its Foreign Policy», *Oxford Research Group*, 4 julho. [http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/publications/articles_multimedia/elections_iran_and_its_foreign_policy_1] (consultado a 14 de março de 2015).

- Takeyh, Ray (2014) «Iran's Destabilizing Role in the Middle East», *Prepared Statement Before the Foreign Affairs Committee, United States House of Representatives*, 16 julho.
- Takeyh, Ray (2009) *Guardians of the Revolution. Iran and the World in the Age of the Ayatollahs*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Taremi, Kamran (2003) «Iranian perspectives on Security in the Persian Gulf», *Iranian Studies*, 36(3), 381-391.
- Tarock, Adam (1999) «Iran-Western Europe Relations on the Mend», *British Journal of Middle Eastern Studies*, 26(1), 41-61.

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 14

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

Carmen Amado Mendes

Este capítulo traça as principais linhas de política externa da República Popular da China (RPC). Após um breve enquadramento cultural, o texto segue um alinhamento histórico desde a fundação da RPC em 1949 à atualidade, refletindo sobre as alterações provocadas por fatores endógenos e exógenos no processo de tomada de decisão. A análise dos fatores endógenos descodifica a conceção tradicional de Relações Internacionais do Império do Meio, os antecedentes históricos com impacto na formulação da política externa contemporânea, o papel desempenhado nesta formulação pelas cinco gerações de líderes desde a fundação da RPC até à liderança atual, a caracterização do interesse nacional chinês e, por fim, a importância das tendências políticas do atual momento na tomada de decisão. Entre os fatores exógenos, com um impacto relevante na decisão, destacam-se as dinâmicas de competição e cooperação e as relações de reciprocidade estabelecidas entre a China e outros atores do sistema internacional.

Fatores endógenos na formulação da política externa chinesa

A concepção tradicional de Relações Internacionais

Entre os fatores endógenos que influenciam o processo de tomada de decisão em política externa, devemos destacar o contexto interno, ou seja, aspetos políticos, económicos, sociais, culturais e históricos que moldam as perceções dos líderes relativamente à situação e, conseqüentemente, enquadram a seleção da que é considerada a melhor abordagem. No caso chinês, a cultura e a história continuam a influenciar fortemente a postura adotada pelos líderes na cena internacional. As concepções tradicionais chinesas da ordem internacional são fundamentais para entender a política externa da China moderna.

Como é que os chineses entendiam as Relações Internacionais antes da chegada do Ocidente? Antes do século XIX não havia caracteres em chinês para as palavras ‘internacional’, ‘raça’, ‘país’ – facto que só se alterou com a entrada de potências estrangeiras na China. Os caracteres da palavra ‘China’, 中国 ou 中國 – na escrita simplificada ou tradicional, ainda usada em Taiwan, Hong Kong e Macau (lê-se *Zhongguo*) – significam literalmente ‘centro’ e ‘império/nação’, ou seja, Império do Meio. Havia um desinteresse profundo em relação aos outros ‘países’, ao ‘internacional’ e às outras ‘raças’. A percepção de supremacia, para além de estar presente nesta asunção da centralidade, reflete-se na imposição de um sistema de vassalagem em que os países interessados no relacionamento com a China eram obrigados a pagar tributo ao Imperador chinês e os seus embaixadores e chefes militares tinham de lhe prestar homenagem através do *kow-tow*, uma prostração de corpo inteiro em que a testa tocava três vezes no chão, simbolizando a submissão absoluta. Esta cerimónia tornou-se o símbolo do choque entre as visões opostas que europeus e chineses tinham do mundo. Para um europeu, tal

prostração significava que um embaixador (logo, o 'seu' rei) seria vassalo do Imperador chinês, gerando mal-entendidos bem conhecidos na história, nomeadamente na corte britânica. Em suma, o sistema tributário, através do qual as missões apenas podiam entrar no Império do Meio nos termos definidos por Pequim, mostra, claramente, o desinteresse chinês no relacionamento com o exterior.

Esta ideia da superioridade chinesa no plano internacional foi reforçada pelos ideais confucionistas de obediência, estratificação social e harmonia, cujas relações unidirecionais de poder e conceções hierárquicas são transpostas para o plano internacional. Segundo Confúcio, a sociedade chinesa está dividida em camadas: o Imperador está no topo, seguido dos académicos e funcionários da administração (cujo estatuto advém da aprovação nos exames, no ideal da meritocracia estabelecida por Confúcio), dos camponeses (a quem Confúcio atribui uma importância vital, por alimentarem a população), artesãos e, por fim, dos soldados (mal vistos por um filósofo que critica o recurso à violência) e comerciantes (percebidos como uma classe imprópria por deter o dinheiro do povo). De forma análoga, a sociedade internacional está hierarquizada: o Império do Meio, que se considera a «única cultura», está no topo, e engloba as nações vizinhas – Coreia, Vietname, Japão e restantes países asiáticos – que, estando perto, absorvem as ideias chinesas e conseguem ser mais civilizados, ao contrário dos europeus e africanos que são considerados bárbaros.

Que ilações nos permite tirar esta conceção tradicional das Relações Internacionais? Em primeiro lugar, ao contrário das normas ocidentais atuais, que refletem uma perceção da cena internacional como palco da competição entre Estados iguais, à imagem dos ideais de construção de sociedades igualitárias, a cultura chinesa não tem enraizadas conceções de igualdade mas sim de hierarquia, quer no plano interno – ao nível da família, da sociedade e do Estado – quer externo, no relacionamento com os restantes atores do sistema. Isto

vai servir de base para argumentarmos que as atuais declarações chinesas sobre a necessidade de assegurar a igualdade e democracia nas Relações Internacionais não passam de retórica que cairia por terra se Pequim conseguisse atingir a tão desejada hegemonia e voltasse a ser o Império do Meio. Esta retórica deu os primeiros passos com Mao Zedong (Mao Tsé-Tung), que refutou os princípios hierárquicos confucionistas em troca do igualitarismo, não só em termos de construção da sociedade ideal mas também no plano internacional¹¹⁸; mas apesar de ser usado nos discursos não reflete, na sua essência, o pensamento dos atuais líderes.

Em segundo lugar, o sistema de vassalagem revela o desinteresse chinês na aproximação a outros povos e o sentimento de superioridade de então. Este sistema funcionou durante bastante tempo e permitiu a manutenção da paz; o que é notável, se compararmos com a situação na Europa da época. Estando longe dos seus vizinhos e vendo a sua superioridade respeitada, o Império não temia ameaças à civilização chinesa e não sofria invasões (o que explica, em parte, a sua incapacidade para responder à invasão europeia no século XIX) e não mostra interesse em recorrer à guerra. Isto é revelado nas descrições dos primeiros comentadores europeus que visitaram a China: Marco Polo, um visitante controverso (há quem diga que os seus escritos são baseados em leituras e não nos 17 anos que diz ter vivido na China, no séc. XIII) caracterizava o Império do Meio como uma «ditadura, tamanho colossal, rica em comércio, altamente urbanizada, inventiva em negócios comerciais, fraca nos modos de guerra» (Spence, 1998: 3). Mesmo nos séculos XVI-XVII manteve-se a percepção de que o Império do Meio era muito fraco em

¹¹⁸ Mao, embora tivesse uma visão de igualitarismo entre os Estados, percebeu claramente o modelo bipolar do sistema internacional e a posição desvantajosa da China. De forma estratégica, responde com a Teoria dos Três Mundos, criando um terceiro pólo: uma China unida ao Terceiro Mundo, disputando no terreno a hegemonia soviética na liderança do Movimento Comunista Internacional.

termos militares, uma vez que tinha uma política de não-agressão em relação aos seus vizinhos. Estas análises servem hoje de base aos argumentos de que a China não é um poder bélico mas sim pacifista e que os seus *slogans* de «ascensão pacífica» e «paz e desenvolvimento» são genuínos.

Em terceiro lugar, o facto do Império do Meio permitir aproximações externas (embora segundo as suas regras) mas não mostrar particular interesse nelas, partilhando os conhecimentos da civilização chinesa com os povos vizinhos e com os «bárbaros» sem no entanto impor esta partilha, revela a ausência de crença missionária e obsessão em espalhar a civilização¹¹⁹. Isto contrasta fortemente com a cultura ocidental, apologista das missões, ou seja, na imposição da sua forma de pensar aos outros povos, em termos religiosos (Cristianismo), sociais (Direitos Humanos), políticos (Democracia) e económicos (Liberalismo). Mais à frente veremos que este contraste é hoje visível no choque entre o chamado “Consenso de Washington” e o “Consenso de Pequim”: a postura arrogante de que o Ocidente sabe como é que as outras civilizações se devem governar é posta em causa por uma abordagem que não exige pré-condições comportamentais para o estabelecimento de relações de interesse mútuo.

Antecedentes históricos

Em relação aos aspetos históricos que mais influenciam o contexto de tomada de decisão na política externa chinesa, destaca-se a vitória da Grã-Bretanha na Guerra do Ópio de 1840 e a assinatura do Tratado de Nanquim, que lhe cedeu a colónia de Hong Kong, abrindo o precedente à ocupação da China por potências estrangeiras e à imposição de direitos de extraterritorialidade (aplicação da lei

¹¹⁹ De assinalar, no entanto, que durante a liderança de Mao Zedong a tentativa de impôr a visão chinesa do marxismo-leninismo aos países do Terceiro Mundo resultou numa luta ideológica com a União Soviética.

dos países ocupantes a crimes cometidos pelos seus nacionais na China). Aos tratados que regem essa ocupação, naquele que o povo chinês considera ter sido o «Século de Humilhações», os líderes da China chamam «Tratados Desiguais», por eles considerados inválidos à luz do direito internacional, uma vez que foram impostos por potências ocupantes. Este período histórico, que à partida parece longínquo do contexto de tomada de decisão atual, não foi apagado da memória coletiva, avivada em momentos críticos de fragilidade chinesa perante os restantes atores do sistema internacional; ou seja, tudo o que envolva ‘perder a face’, como foi o caso da reação internacional à repressão chinesa das manifestações tibetanas em vésperas dos Jogos Olímpicos de 2008.

‘Face’ é prestígio, reputação atingida através da prosperidade, do sucesso e da ostentação. Este conceito aplica-se quer ao indivíduo em relação à sociedade civil – uma pessoa tem ‘face’ se a sociedade confia na sua integridade moral – quer a um país em relação à sociedade internacional. Pode ganhar-se ‘face’, escolhendo cuidadosamente o ambiente e o contexto em que se vai desenrolar a interação, tendo cuidado com as aparências ou adotando comportamentos específicos de forma a transmitir uma imagem positiva e um estatuto elevado durante os momentos de relacionamento com os outros. Mas também se pode perder ‘face’, quer por culpa própria, caso se adotem comportamentos desadequados, quer por intervenção de terceiros (ver Bond, 2008: 225 e 246). Em termos diplomáticos e negociais, ‘face’ passa por estabelecer a negociação sem fechar portas e arranjar sempre uma compensação mesmo quando se vence, ‘carta’ essa que pode ser exibida internamente como contrapartida: nenhum perde tudo; todos ganham. Os exemplos históricos acima referidos estão registados na memória chinesa como insultuosos e humilhantes, resultando numa perda de ‘face’ motivada pela arrogância estrangeira. Estes sentimentos de injustiça e vitimização ainda hoje condicionam fortemente a formulação da política externa chinesa, não

só em relação ao Ocidente, mas também em relação ao Japão que, ao ser uma potência asiática, ainda traumatizou mais a China com a sua demonstração de superioridade evidenciada na brutalidade das invasões perpetradas em território chinês durante a II Guerra Mundial: a ausência de um sinal claro de arrependimento por parte dos líderes japoneses tem contribuído fortemente para exacerbar atitudes nacionalistas no vizinho asiático.

Para além do desejo de vingança das opressões estrangeiras, a herança histórica também deixou o seu rasto na obsessão coletiva pela restauração da integridade territorial, a que a política de reunificação nacional dá voz. A preocupação, para além de controlar regiões com tendências separatistas como é o caso do Tibete e do Xinjiang, passa pela recuperação dos territórios ‘perdidos’. A forma entusiasta como o povo chinês celebrou o regresso de Hong Kong e Macau, em 1997 e 1999, e o aproveitamento feito pelas autoridades centrais que incentivaram o despertar do nacionalismo com base em sentimentos anticoloniais, refletem essas duas dinâmicas: por um lado, a libertação do imperialismo; por outro, o sonho de um país forte e unido. Estas dinâmicas exigem também a recuperação das pequenas ilhotas do Mar do Sul da China (Spratly) e no Pacífico (Diaoyutai), cujas águas são ricas em recursos energéticos, mas principalmente da ilha de Taiwan. Como é que Taiwan se tornou o corolário da política de reunificação nacional? Importa, mais uma vez, recordar a história.

A República da China, fundada em 1912 por Sun Yat-sen, dirigente do Partido Nacionalista (Kuomintang), que levou a que o último Imperador, Pu Yi, abdicasse, foi abandonada pela já referida invasão japonesa em 1937. A partir da capitulação do Japão em 1945, a guerra civil entre comunistas e nacionalistas ganhou novo fôlego e terminou em 1949 com a vitória de Mao Zedong sobre Chiang Kai-shek, sucessor de Sun Yat-sen na liderança do Kuomintang. A 1 de outubro desse ano, Mao proclamou a República Popular

da China; Chiang refugiou-se com o exército do Kuomintang em Taiwan, ilha que tinha sido recentemente libertada pelos invasores japoneses, criando o Governo da República da China no exílio. Durante o início da Guerra Fria, a República da China em Taiwan foi reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como o único governo legítimo da China mas, com os votos das novas nações independentes africanas cujos movimentos de libertação tinham sido apoiados por Pequim e a evolução dos interesses do bloco ocidental, o assento da China foi transferido para Pequim. O apoio norte-americano a Taipé, no entanto, manteve-se inalterável, tendo um impacto evidente nas relações bilaterais entre Washington e Pequim.

Do ponto de vista chinês, Taiwan é uma província chinesa «renegada», onde se refugiaram os derrotados na guerra civil, cujos descendentes não têm qualquer direito em ocupar um território que pertence, de forma legítima, à China continental. O facto do conflito no Estreito de Taiwan ser percecionado como uma questão interna leva os líderes chineses a recusar qualquer interferência externa. Isto tem um impacto inegável na política externa chinesa, não só no que diz respeito às relações com os Estados Unidos da América e com o Japão, que possui um poderosíssimo lobby pró-Taiwan, mas também com o resto do mundo, particularmente com os países que mantêm relações diplomáticas com Taipé. A questão de Taiwan tem uma importância simbólica inestimável em termos de identidade nacional, pois tem sido usada pelas cinco gerações de líderes (ver quadro 1) para reforçar o sentimento nacionalista e de pertença coletiva. Assim, o seu impacto na contextualização no processo de tomada de decisão chinês não deve, jamais, ser menosprezado.

Para uma civilização em que a noção de tempo é bem diferente da ocidental, a memória histórica não é curta e a identidade do povo constrói-se com raízes num passado por vezes longínquo,

como revelam as manifestações de orgulho nacionalista e a ênfase posta na política de reunificação nacional. Estes fatores endógenos explicam a influência do contexto interno na perceção dos fatores exógenos e nas reações que eles provocam. As históricas palavras de Mao na praça de Tiananmen aquando da fundação da RPC, «a China levantou-se!», ecoam desde então nas cabeças de todos os chineses: o Século das Humilhações seria vingado a seu tempo.

O papel dos líderes

Ainda hoje recordado como o «Libertador» da China (a sua imagem num cartaz gigante pesa sobre a simbólica praça de Tiananmen, no coração de Pequim, e o mausoléu com o seu corpo é aí diariamente visitado), Mao Zedong conseguiu, de facto, unificar o país. No entanto, abriu um novo período de instabilidade, ao extravasar o ódio profundo que cultivou contra os «imperialistas», que tinham repartido o Império do Meio, a todos os «elementos contrarrevolucionários», aplicando a «purificação moral» ao país inteiro, incluindo a vários dirigentes políticos que foram perseguidos. A partir de 1966, os Guardas Vermelhos da Revolução Cultural criam um clima de terror e de caos em Pequim que só termina com a morte de Mao em 1976. Após dois anos de convulsões e disputas de liderança, em 1978 Deng Xiaoping, que passara seis anos em ‘reeducação’ condenado a trabalho manual, foi restabelecido como Chefe do Estado-Maior do Exército Popular de Libertação e abre uma nova página na história da China. Apelando à modernização do país e às reformas, o «pequeno timoneiro» autoriza os camponeses a vender uma parte da sua produção no mercado livre, inicia a descoletivização da agricultura, cria as famosas Zonas Económicas Especiais, substitui as subvenções do Estado por empréstimos bancários e autoriza as cidades costeiras a atrair investimento estrangeiro. Mas, apesar de criar um sistema económico socialista de mercado, divulgando o *slogan* «enriquecer é glorioso!», Deng não aceita que a modernização política preceda a

económica, ao contrário da *perestroika* soviética. Em junho de 1989, não se opõe a que o Primeiro Ministro Li Peng afaste os líderes mais reformistas e manda avançar os tanques do Exército contra os manifestantes que protestavam na praça de Tiananmen contra os efeitos desestabilizadores das reformas económicas e contra a corrupção.

De que forma é que estes dois líderes decisivos na história da RPC marcaram a sua política externa? Mao manteve uma atitude hostil em relação ao exterior, combinando-a com o recurso ao modelo soviético; desinteressado pela política externa, delegou esta pasta no Primeiro Ministro Zhou Enlai. Deng, num contexto de equilíbrio da máquina burocrática entre tendências conservadoras e radicais, afastou os elementos das Forças Armadas das posições centrais de decisão política. Em relação ao mundo exterior, o dinamizador das reformas económicas mudou gradualmente a tradicional abordagem da China, fechada sobre si mesma, para uma abertura progressiva ao exterior. Esta postura foi intensificada pelos líderes da terceira geração (ver quadro 1) em que Jiang Zemin, líder menos carismático, manteve a política do seu antecessor, abrindo o Partido aos empresários e aos que enriqueceram com a privatização da economia e tornando Xangai o competidor direto de Hong Kong. Nesta linha de continuidade, a política externa conduzida pelo seu sucessor, Hu Jintao, foi formulada em função da política económica da RPC, onde a atração de Investimento Direto Estrangeiro, o acesso a recursos naturais e a procura de mercados para escoar a produção, foram as prioridades, num modelo económico assente nas exportações e, conseqüentemente, dependente do exterior. Com a subida ao poder de Xi Jinping e da chamada quinta geração de líderes, o crescimento económico continua a ser uma questão prioritária, mas o discurso político, nos planos interno e externo, é cada vez mais assertivo.

Quadro 1.

Gerações de Líderes da República Popular da China

- 1.^a – Líder: Mao Zedong. Datas: 1949 – Instaura a República Popular da China; 1976 – Morre.
- 2.^a – Líder: Deng Xiaoping. Datas: 1978 – Lança reformas e abertura ao exterior; 1992 – Resigna aos cargos no Partido.
- 3.^a – Líder: Jiang Zemin. Datas: 1992 – Secretário-geral do Partido; 2002 – Substituído por Hu Jintao.
- 4.^a – Líder: Hu Jintao. Datas: 2002 – Secretário-geral do Partido; 2012 – Substituído por Xi Jinping.
- 5.^a – Líder: Xi Jinping. Datas: 2012 – Secretário-geral do Partido; 2022 – Eleição do sucessor.

Neste contexto, importa analisar a importância, na formulação da política externa chinesa, da elite política, ou seja, dos vários elementos que compõem determinada geração de líderes, para além do Presidente. Numa notória confusão de poderes entre Estado, Partido Comunista Chinês (PCC) e Exército, as mesmas personalidades ocupam o topo das três instituições, dominando o processo de tomada de decisão, tendencialmente vertical, salvaguardando o papel dirigente do partido e evitando o colapso do socialismo. Os indivíduos mais velhos, embora possam não estar já formalmente em funções, exercem o seu poder num círculo de decisão paralelo à burocracia estatal, geralmente através de cédulas do PCC, e são consultados pelos líderes em funções, apoiando a ascensão na hierarquia do Partido e do Estado de um sucessor. Apesar de terem sido feitas algumas tentativas para ‘horizontalizar’ o processo de tomada de decisão, nomeadamente por Deng, ao afastar militares de carreira de cargos políticos, a geração de Hu seguiu a tradicional lógica de bastidores do *politburo*, de concentração das decisões importantes no topo da hierarquia e num pequeno círculo de líderes que tem pouco a ver com a estrutura formal do poder. Assim, podemos questionar-nos sobre o peso da personalidade do líder por oposição à burocracia ou mesmo à ideologia na orquestração da política externa chinesa. Desde Mao e Deng que a RPC não tinha um líder tão carismático como Xi, sendo que os primeiros tinham mais constrangimentos burocráticos e ideológicos. Ainda hoje, não obstante a evolução visível nas ações externas chinesas, é inegável a preocupação com a formu-

lação do discurso e dos *slogans*, de forma a colar argumentos marxistas a um socialismo «com características chinesas» (ver discursos e princípios do quadro 2 e citações oficiais incluídas neste capítulo).

De referir ainda a existência de três importantes grupos de pressão: militares, intelectuais e empresários procuram influenciar os líderes chineses na tomada de decisão, a par dos inúmeros *think-tanks* na área da política externa e de um grupo fechado ligado à Escola do Partido que funciona na dependência direta do Presidente. Os militares foram obrigados a assumir um papel mais passivo na sequência de Tiananmen e das já referidas medidas adotadas por Deng mas, sendo a modernização militar e o reforço da capacidade defensiva e ofensiva chinesa uma prioridade nacional, esta tendência está a alterar-se. Quanto aos intelectuais, assumem tendencialmente um papel consultivo da elite política, visível no enquadramento que lhes é dado pela Academia Chinesa de Ciências Sociais, um *think tank* encarregue de elaborar relatórios que apoiam a tomada de decisão do Governo chinês. No entanto, à medida que o sistema se foi abrindo, alguns saíram da sombra da elite política, ganhando autonomia, enquanto outros, afastados em Tiananmen, regressaram à China. Por fim, paralelamente à emergência económica da China, o grupo de pressão dos empresários, defendendo interesses comerciais individuais e privados, tem ganho força.

O interesse nacional

Outro dos fatores endógenos presente aquando da tomada de decisão em política externa é o interesse nacional, que reflete os grandes desígnios a salvaguardar para garantir a sobrevivência da nação, justificando, por isso, o empenho de todos os recursos; esse interesse reflete-se na formulação de objetivos vitais/permanentes e conjunturais, de acordo com as capacidades reais do Estado. Ao funcionar como o garante da unidade entre os membros de uma comunidade, o interesse nacional é, muitas vezes, distorcido por re-

gimes ditatoriais. As autoridades chinesas, para defender um regime de partido único e evitar a fragmentação territorial, propagandeiam a ausência de alternativa ao Partido Comunista Chinês, cuja manutenção no poder continua a ser, desde 1949, um objetivo vital. A forma como este objetivo é atingido tem variado de geração para geração de líderes. Se Mao Zedong confiava no marxismo-leninismo enquanto ideologia aglutinadora, a geração de Hu Jintao recorreu muito mais ao nacionalismo como fonte de legitimidade do regime. Ao explorar os sentimentos patrióticos de pertença à nação de origem, o nacionalismo tem raízes históricas. No caso chinês, estas raízes remontam ao Século das Humilhações e decorrentes sentimentos de vitimização, conforme já foi referido, e assumem uma vertente ideológica para garantir a estabilidade política que tem, então, sido um objetivo permanente da RPC, refletindo-se, na atualidade, numa política externa assertiva relativamente ao Japão e numa inflexibilidade relativamente à política de reunificação nacional, como já foi referido.

O interesse nacional chinês passa também por garantir a manutenção dos níveis de crescimento económico que, por sua vez, têm ajudado a alimentar o nacionalismo e, conseqüentemente, a legitimar a presença do PCC no poder. Dois objetivos conjunturais desempenham aqui um papel importante: assegurar a procura de recursos naturais, objetivo esse que resulta numa política externa arrojada com presença em vários pontos do globo; e a busca de estabilidade regional, essencial à manutenção desse crescimento, refletindo-se numa postura muito pragmática da China em relação aos seus vizinhos. Embora dando continuidade a estes objetivos, Xi Jinping tem adotado uma postura muito mais assertiva e, desde o seu primeiro discurso como Presidente, tem proclamado o «sonho chinês» de prosperidade e de rejuvenescimento nacional:

The Chinese people are striving to fulfill the Chinese dream of the great renewal of the Chinese nation. The Chinese dream is

about prosperity of the country, rejuvenation of the nation, and happiness of the people. It reflects both the ideal of the Chinese people today and our timehonored tradition to seek constant progress. The Chinese dream will be realized through balanced development and mutual reinforcement of material and cultural progress. (Xi, 2014)

Este slogan poderoso tem uma dimensão interna e externa. Internamente, a prosperidade dos cidadãos está ligada à ‘responsabilidade’ dos quadros do PCC, assinalando que os níveis de corrupção, que se vinham intensificando desde a era de Jiang Zemin, não são compatíveis com a melhoria de vida dos cidadãos. No plano externo, o sonho usa o nacionalismo para a prossecução dos objetivos vitais e conjunturais, procurando dar voz à China na cena regional e internacional.

O momento

Qualquer análise dos fatores endógenos na formulação da política externa de um país deve ter em conta o momento específico em que ela é formulada. No momento atual, são várias as tendências que influenciam o processo chinês de tomada de decisão. Em primeiro lugar, a crise civilizacional, com início no Século de Humilhações, agravou-se a partir de 1989 com o massacre de Tiananmen e a perda de credibilidade do comunismo. A substituição do Confucionismo pelos princípios do marxismo-leninismo enquanto fator ideológico aglutinador da sociedade revelar-se-ia dramática com a dissolução da ex-URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Este vazio espiritual do povo chinês tem vindo a ser preenchido pela atual geração de líderes com o recurso ao nacionalismo¹²⁰. Por este

¹²⁰ Em chinês ‘nacionalismo’ e ‘patriotismo’ são a mesma palavra, literalmente o ‘amor pela terra-mãe’, tendo consequentemente uma conotação positiva.

motivo, a questão de Taiwan assume uma importância inestimável do ponto de vista identitário, influenciando de forma constante as relações da RPC com todos os países que de alguma forma apoiam Taipé, incluindo o Japão e os EUA, e estando presente em qualquer negociação que a China faça, por exemplo com a União Europeia (qualquer ator que queira relacionar-se com Pequim deve reiterar a política da ‘China única’, reconhecendo a RPC como a sua legítima representante). Em terceiro lugar, o fim da URSS e da luta ideológica sino-soviética alterou o relacionamento com a Rússia, com quem a China passou a estabelecer dinâmicas de rivalidade mas também de cooperação. Em quarto lugar, a relação da China com a economia mundial alterou-se radicalmente, passando de uma postura desinteressada e fechada a um crescente interesse, envolvimento e dependência. Por fim, os líderes chineses recorrem cada vez mais a uma nova diplomacia multilateral, participando em organizações regionais e internacionais.

Fatores exógenos na formulação da política externa chinesa

Dinâmicas de competição vs. cooperação

Apresentados os fatores endógenos, vamos agora analisar os elementos externos que influenciam o processo de decisão chinês. Em primeiro lugar, há que ter em conta as dinâmicas de competição e cooperação observáveis no palco das Relações Internacionais pois são elas que, em conjugação com os já observados fatores endógenos, explicam que a política externa chinesa seja simultaneamente defensiva, pragmática e assertiva. Essas dinâmicas resultam, por um lado, dos próprios fatores endógenos que condicionam os outros Estados do sistema internacional, ou seja, do conflito ou complementaridade entre os vários contextos e interesses nacionais; e, por outro, das normas vigentes, que definem as regras do jogo na

cena internacional. Os atores que ambicionam atingir ou manter o estatuto de grande potência geralmente procuram que os outros percecionem que estão a agir de acordo com essas normas, quando selecionam os instrumentos diplomáticos para atingir os objetivos das suas políticas externas. No caso chinês, isto só se verifica quando as normas ocidentais servem os seus próprios interesses; quando isto não acontece, a China avança com normas «com características chinesas», mostrando que os fatores endógenos têm um peso muito maior na formulação da sua política externa do que os fatores exógenos.

Um dos instrumentos diplomáticos que se desenvolveu na segunda metade do século passado e está cada vez mais em voga é o multilateralismo, que privilegia o processo de consulta entre os vários atores de determinado espaço geopolítico. Vimos, na secção anterior, que o Império do Meio não tinha tradição neste processo de consulta, implementando um sistema tributário marcadamente hierárquico revelador do desinteresse no relacionamento com o exterior. Os primeiros anos da República Popular da China também não foram favoráveis ao estabelecimento de relações externas, apesar de Mao Zedong dar os primeiros passos em direção ao multilateralismo na sequência da ligação política que desenvolveu com os países em desenvolvimento. É a aceitação da globalização e o posicionamento da China como uma nação *win-win* que vêm dar o grande impulso: quando o seu bem-estar interno passou a depender do exterior, devido à implementação de um modelo económico dependente das exportações, a diplomacia chinesa começou a ser mais visível, sendo hoje em dia muito ativa, quer no plano bilateral quer multilateral.

A análise da história chinesa sugere-nos, então, que o multilateralismo não seria atualmente a forma preferencial de relacionamento se a China não estivesse tão agradada com a globalização e se mantivesse a posição hegemónica em que se encontrava no passado. A existência de uma única superpotência é, provavelmente, o fator exógeno que mais influencia a definição da política externa chinesa.

Não podendo fazer face à hegemonia norte-americana, os líderes chineses optaram por tentar esbater essa hegemonia contrapondo um mundo multipolar como garante da paz mundial e viabilizador dos seus interesses estratégicos de potência emergente:

The multipolarization process may be zigzag, protracted and full of struggles, but this is a historical trend independent of human will. It is in conformity with the common aspirations and interests of the majority of countries and conducive to world peace and security. Our efforts to promote the development of the world towards multipolarization are not targeted at any particular country, nor are they aimed at restaging the old play of contention for hegemony in history. Rather, these efforts are made to boost the democratization of international relations, help the various forces in the world, on the basis of equality and mutual benefit, enhance coordination and dialogue, refrain from confrontation and preserve jointly world peace, stability and development. (RPC 2003a)

Ora a melhor forma de chegar a esta multipolaridade é reforçando o papel das instâncias multilaterais, onde os vários atores internacionais são ouvidos e podem evitar decisões unilaterais. Assim, o recurso ao multilateralismo surge, não por haver um interesse genuíno chinês de agir de acordo com as normas em vigor mas motivado pelo interesse nacional de combater a hegemonia da potência mais forte. Consequentemente, parece-nos que se algum dia a RPC substituir os EUA nesse papel de superpotência, o multilateralismo e o ideal de um mundo multipolar podem progressivamente esvair-se da retórica chinesa.

Evidenciando a coerência entre discurso e prática, Pequim não se limita a apelar ao reforço das instâncias multilaterais a nível mundial, como a Organização da Nações Unidas e a Organização

Mundial do Comércio, e dá um impulso significativo à criação de organismos de dimensão mais reduzida em áreas que considera de importância estratégica. É neste âmbito que se insere a dinamização chinesa de fóruns trans-regionais com países africanos: o Fórum China-África (*Forum on China-Africa Cooperation* – FOCAC), criado em 2000, já conta com 50 Estados membros que reúnem de três em três anos (FOCAC 2010); e o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, conhecido por Fórum Macau por ter o seu secretariado baseado nesta região, criado em 2003 com o objetivo claro de facilitar o relacionamento com um nicho de países africanos (Fórum Macau 2003). Na Ásia, a China participa em todas as organizações da Ásia Oriental – *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) *Plus Three* (China, Japão e Coreia), *ASEAN Regional Forum* (ARF), *Council for Security Cooperation in Asia-Pacific* (CSCAP) (Godement, 2006: 64) – e na Ásia Central criou em conjunto com a Rússia, em 2001, a Organização de Cooperação de Xangai (*Shanghai Cooperation Organization* – SCO), que tem ainda como membros o Cazaquistão, Quirgistão, Tadjiquistão e Uzbequistão e como observadores o Irão, a Mongólia, a Índia e o Paquistão (SCO, 2010), e, mais recentemente, o Afeganistão e a Bielorrússia. Com o Brasil, a Rússia, a Índia e a África do Sul, a China reivindica maior protagonismo nas principais instituições internacionais, de preponderância ocidental. Este grupo dos BRICS, constituído por países pertencentes a distintas áreas geográficas mas de grande relevância económica e política, ambiciona uma nova ordem multipolar (Mendes, 2014: 237). O Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, anunciado em 2013 e criado em 2014, terá a sua sede em Xangai. Vocacionado para a criação de infraestruturas e desenvolvimento sustentável (BRICS, 2013: parág. 9), desafia de forma inequívoca a posição do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, instituições que emergiram do sistema Bretton Woods.

Uma análise cuidada da participação chinesa nestes organismos, revela a prática de um «multilateralismo lucrativo» (Holslag, 2006: 11), ou seja, de satisfazer os interesses da *realpolitik* através deste instrumento de *soft power* – capacidade de influenciar pela persuasão e não pela coerção, ou seja, todas as atividades que ultrapassam o domínio da segurança, como sejam a ajuda humanitária, o investimento económico, a cultura e, neste caso, a diplomacia multilateral (Kurlantzick, 2006: 1). Ao enquadrar o relacionamento no âmbito multilateral, Pequim mostra que respeita o princípio da igualdade no tratamento, a tal «democracia das relações internacionais» (ver discurso oficial chinês sobre a multipolaridade supracitado) que tanto defende – um conceito que não deixa de surpreender, vindo de um país de tradição antidemocrática e apologista das hierarquias. Mas os objetivos da China são bem mais realistas: os fóruns com países africanos são usados para consolidar a sua presença em África, revertendo em proveitos políticos e económicos; e, com a Organização de Cooperação de Xangai, Pequim visa conter os Estados Unidos na Ásia Central e o fortalecimento da Rússia e da Índia. Os líderes chineses têm adotado uma política de grande pragmatismo no relacionamento com estes vizinhos desenvolvendo, por um lado, laços de cooperação na contenção da potência americana e, por outro, tentando impedir a formação de coligações entre eles, numa lógica de competição: por exemplo, a formação de um bloco indo-russo ou o reforço das relações entre a Índia e os EUA, que seriam claramente desvantajosas para a China. Isto mostra o papel que os fatores exógenos – existência de uma superpotência e ressurgimento de duas grandes potências –, nas suas dinâmicas de competição e cooperação, jogam na formulação da política externa chinesa e revela uma visão classicista de criação de *balanças de poder* quer a nível regional, quer a nível internacional, para contrabalançar a potência hegemónica.

Relações de reciprocidade

Outro dos fatores exógenos que influencia a forma de fazer política externa são as relações de reciprocidade que se estabelecem entre os vários atores. A grande preocupação dos líderes chineses em evidenciar esta reciprocidade é visível na fidelidade aos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica (ver quadro 2) adotados na década de 1950 e presente em todas as declarações de política externa e na própria Constituição do Estado, de onde ressalta a ideia de relações mutuamente benéficas (*win-win*). Na prática, os governantes chineses exigem aos líderes das outras potências um tratamento de igual para igual e enquadram as relações com os países do dito 'Sul' numa lógica de reciprocidade. Grande apologista das relações Sul-Sul, a China considera-se, enquanto maior país em desenvolvimento do mundo, disponível para ajudar países africanos e latino-americanos rumo ao desenvolvimento. Porquê este interesse chinês na reciprocidade?

Quadro 2.

Os Cinco Princípios da Coexistência Pacífica

- 1 – Respeito mútuo pela soberania e integridade territorial;
- 2 – Não agressão mútua;
- 3 – Não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados;
- 4 – Igualdade;
- 5 – Benefício mútuo.

Na verdade, esta retórica do benefício mútuo tem permitido às autoridades chinesas ganhar apoios em regiões de interesse político e estratégico. Em primeiro lugar, não devemos esquecer que a maior parte dos países que têm estabelecido relações diplomáticas com Taiwan são africanos ou latino-americanos; consequentemente, Pequim tem tentado limitar a margem de manobra de Taipé nessas regiões e convencer líderes políticos a mudar o reconhecimento de uma capital para a outra, apesar desta competição estar de certa forma a abrandar. Em segundo lugar, estas regiões são fontes im-

portantes de matérias-primas, essenciais para manter o crescimento económico, que já vimos ser uma prioridade interna da China, e oferecem novos mercados para as suas exportações, facto particularmente relevante neste contexto de crise e conseqüente redução do consumo europeu e norte-americano. Em terceiro lugar, os líderes chineses procuram nestas regiões mais apoios para as suas posições nas Organizações Internacionais, como a ONU, e na revisão da hierarquia do sistema internacional. Ao cativar estes países com os Princípios da Coexistência Pacífica, como o benefício mútuo e a igualdade, a China consegue apoios para as ‘suas’ normas, como o respeito pela soberania e integridade territorial e a não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados:

The basic norms governing international relations on equality of sovereignty and non-interference in each other's internal affairs between the member states as stipulated in the Charter of the United Nations are absolutely not outdated. The history and culture, social systems and development models of various countries should be respected. (RPC 2003a)

A este respeito há um fator exógeno importante que influencia a política externa chinesa: a postura ocidental relativamente a questões que Pequim considera do foro interno, como seja o (des)respeito pelos direitos humanos, a questão do Tibete e do Xinjiang e o conflito com Taiwan. Revelando total incompreensão pelo «espírito missionário» ocidental, parte da reação da China passa por tentar que os restantes atores do sistema internacional adotem os, já referidos, princípios que considera basilares no enquadramento das Relações Internacionais, tentando ‘achinesar’ as normas ocidentais ditas ‘universais’.

O princípio da não-ingerência nos assuntos internos leva a uma política de incondicionalidade (*no-strings-attached*) no relaciona-

mento com os outros Estados, não exigindo o respeito de normas de boa governação ou respeito pelos direitos humanos. Assim, em troca da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, por exemplo em África e na América Latina, a China apenas pede contrapartidas económicas ou apoio político, ao contrário do mundo ocidental que faz depender a ajuda de exigências que muitos líderes ditatoriais e corruptos não têm interesse em cumprir:

As a member of the developing countries, China is ready to develop extensive and in-depth cooperation in economic, scientific and technological, educational and cultural fields on the basis of the principles of equality and mutual benefit, emphasis on results, varied forms and common development. China stands ready to offer assistance within its capacity to developing countries having difficulties. Although China's aid is limited, it is provided sincerely and without any conditions attached. (RPC 2003b)

Este «Consenso de Pequim» apresenta uma fórmula para atingir o desenvolvimento radicalmente diferente da proposta pelo «Consenso de Washington», defendendo um modelo que contradiz a ideia de liberalização política ou reformas económicas como condições fundamentais para o desenvolvimento de longo prazo, privilegiando o comércio e investimento em infraestruturas e instituições sociais (Thompson, 2008: 15). Este choque de 'consensos' faz-nos regressar ao conceito de *soft power*: o poder de atração da República Popular da China em determinadas regiões do globo tem aumentado de forma proporcional à sua emergência económica, com base nesta lógica da reciprocidade espelhada no slogan da cooperação Sul-Sul (ver citação anterior). Percecionada como um parceiro mais conveniente, Pequim desafia os interesses norte-americanos e europeus na América Latina e em África, regiões que as potências ocidentais há muito consideram os seus «pátios traseiros». Na América Latina,

os Estados Unidos perderam terreno quando concentraram esforços no Médio Oriente na sequência do 11 de setembro de 2001, negligenciando a região e permitindo a consolidação da presença chinesa, facto que muito agradou às elites locais antiamericanas. Quanto a África, tornou-se a questão mais sensível nas relações sino-europeias: apesar das exportações africanas para a China estarem a aumentar, a Europa é ainda de longe o maior parceiro comercial do continente africano (Fox e Godement, 2009: 41) e as antigas potências coloniais temem a capacidade chinesa de capitalizar a presença económica para obter influência política (Holslag, 2006: 11). Mais importante ainda, a União Europeia (UE) preocupa-se com o facto de a China começar a ser percebida como o *soft power* em África, apresentando-se como um parceiro e não como um guia e oferecendo um modelo mais atrativo do que o europeu, que exige o respeito das chamadas normas ‘universais’. A confirmar-se esta tendência a UE, cuja política externa é baseada em linhas diretrizes normativas, moldando o que é considerado ‘normal’ em Relações Internacionais (Burton, 2009: 12-14), vê limitada a sua capacidade de exportar o modelo transnacional baseado nos seus valores, ou o que pode ser apelidado de «visão democrática cosmopolita» – princípios ocidentais de liberalismo, democracia e mercado livre (Coker, 2007: 30, 33).

Considerações finais

Este capítulo ofereceu um enquadramento histórico-conceitual que facilita a análise da atuação da República Popular da China no xadrez geopolítico contemporâneo, permitindo entender as diferentes linhas de decisão e atuação em contextos diferenciados, nomeadamente através da análise dos fatores endógenos e exógenos com impacto no processo de tomada de decisão chinês. A conjugação

do fator exógeno da imposição ocidental de normas reguladoras das políticas externas estatais com o fator endógeno da vitimização perante as humilhações provocadas pelas potências ocidentais (e Japão), num momento de reemergência chinesa, leva Pequim a questionar a hegemonia ocidental em ditar as regras de relacionamento internacional. Como as normas ‘universais’ são, maioritariamente, uma criação dos governos ocidentais, os líderes chineses não estão particularmente interessados em segui-las, preferindo substituí-las pelas suas próprias diretrizes (Coker, 2007: 33):

China unswervingly pursues an independent foreign policy of peace. The fundamental goals of this policy are to preserve China's independence, sovereignty and territorial integrity, create a favorable international environment for China's reform and opening up and modernization construction, maintain world peace and propel common development. [...] The Five Principles of Peaceful Coexistence and the universally recognized norms governing international relations should serve as the basis for setting up the new international political and economic order. [...] China is ready to establish and develop friendly relations of cooperation with all the countries on the basis of mutual respect for sovereignty and territorial integrity, mutual non-aggression, mutual non-interference in each other's internal affairs, equality and mutual benefit, and peaceful coexistence. (RPC, 2003c)

De forma hábil, a política externa chinesa define o sistema normativo de acordo com os seus interesses desenvolvendo, com grande pragmatismo, uma visão seletiva do multilateralismo e da incondicionalidade nas relações bilaterais. Mas fá-lo com a subtileza de quem aprendeu depressa com o discurso hipócrita ocidental: afinal, as suas normas apenas reiteram o legado dos Tratados de Vestefália (1648), um sistema baseado na afirmação formal da soberania esta-

tal, integridade territorial e não interferência nos assuntos externos dos outros Estados, limitando-se a pôr em prática os ensinamentos ocidentais, não é verdade?

Quadro 3.
Questões para análise
De que forma o papel dos líderes tem condicionado/projetado a política externa chinesa? Que consequências se esperam do «sonho chinês» de Xi Jinping?
Análise o binómio ideologia/pragmatismo na política externa chinesa; por exemplo, parece-lhe que a China enquadra o relacionamento com África e América Latina no âmbito da cooperação Sul-Sul por razões ideológicas ou económicas?
Será que a ajuda chinesa ao desenvolvimento constitui uma alternativa à agenda de desenvolvimento ocidental? A exportação do modelo de desenvolvimento chinês para o Sul é viável?
Considera que a postura chinesa no plano internacional questiona as normas internacionais vigentes?
A clara preferência chinesa pelo multilateralismo revela um interesse genuíno em atingir um mundo multipolar ou esconde objetivos hegemónicos? Haverá uma partilha destes objetivos (pacíficos ou hegemónicos) com outras potências, como por exemplo a Rússia e a Índia no quadro da Organização de Cooperação de Xangai ou ainda com o Brasil, visível nas posições conjuntas dos BRICS no âmbito das instituições de Bretton Woods? Qual o impacto do 'Novo Banco de Desenvolvimento' dos BRICS no sistema internacional?

Quadro 4.
Fontes na internet
<i>Agência (oficial) Noticiosa Nova China – Xinhua</i> , http://www.xinhuanet.com/
Internet Guide for Chinese Studies, http://sun.sino.uni-heidelberg.de/igcs/
<i>Jornal (oficial) Chinês – China Daily</i> , http://www.chinadaily.com.cn/
Ministério da Defesa da República Popular da China, http://eng.mod.gov.cn/
Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, http://www.fmprc.gov.cn/eng/

Quadro 5.
Leituras recomendadas
Callahan, William (2013) <i>China dreams: 20 views of the future</i> . New York: Oxford University Press.
Cunha, Luís (2012) <i>A Hora do Dragão</i> . Lisboa: Zebra Publicações.
D'Hooghe, Ingrid (2014) <i>China's Public Diplomacy</i> . Leiden: Martinus Nijhoff Publishers / Brill Academic Publi.
Golden, Sean (2012) <i>China en Perspectiva: Análisis e interpretaciones</i> . Biblioteca de China Contemporânea. Barcelona: Edicions Bellaterra.
Mendes, Carmen Amado (2013) <i>Portugal, China and the Macau Negotiations, 1986-1999</i> . Hong Kong: Hong Kong University Press.
Wang Gungwu (2014) <i>Another China Cycle: Committing to Reform</i> . Singapore: World Scientific Publishing.

Bibliografia

- Bond, Michael H. (org) (2008) *The Psychology of the Chinese People*, Hong Kong: The Chinese University Press.
- BRICS (2013) «Fifth BRICS Summit Declaration and Action Plan». [<http://www.brics5.co.za/fifth-bricssummit-declaration-and-action-plan/>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Burton, Benjamin (2009) «EU-China-Africa Trichotomy: The EU, China and the Normative Power Concept on the African Continent», *EU-China Observer*, Issue 3, College of Europe, 12-17.
- Coker, Christopher (2007) «Strangers at the Gate: Africa, the Challenge of China and the Eclipse of the West», in Franco, Manuela (org), *Estratégia e Segurança na África Austral*. Lisboa: Fundação Luso-Americana e Instituto Português de Relações Internacionais.
- Dillon, Michael (2009) *Contemporary China – An Introduction*. New York: Routledge.
- FOCAC (2010) «Forum on China-Africa Cooperation». [<http://www.focac.org/eng/>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Ford, Christopher Ashley (2010) *The Mind of Empire: China's History and Modern Foreign Relations*. Lexington: The University Press of Kentucky.
- Fórum Macau (2003) «Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Macau)». [<http://www.forumchinapl.org.mo>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Fox, John; Godement, François (2009) *A Power Audit of EU-China Relations*. Londres: European Council on Foreign Relations.
- Godement, François (2006) «Neither hegemon nor soft power: China's rise at the gates of the West», in Zaborowski (org), *Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy*, Chaillot Paper 94, Institute for Security Studies, European Union, dezembro, 51-70.
- Holslag, Jonathan (2006) «The EU and China: The Great Disillusion», *Asia Paper*, Brussels Institute of Contemporary China Studies, 1(3), 5 novembro.
- Kurlantzick, Joshua (2006) «China's Charm: Implications of Chinese Soft Power», Policy Brief 47, Carnegie Endowment for International Peace, junho, 1-8.
- Mendes, Carmen Amado (2010) «A China e a Cooperação Sul-Sul», *Relações Internacionais*, 26, 39-46.
- Mendes, Carmen Amado (2013) «A Relevância do Fórum Macau: o Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa», *Nação e Defesa*, 134, Instituto da Defesa Nacional, 279-296.
- Mendes, Carmen Amado (2014) «Macau in China's Relations with the Lusophone World», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 225-242.
- Rios, Xulio (2005) (org) *Política Exterior de China – La diplomacia de una potencia emergente*. Barcelona: Bellaterra.
- Robinson, Thomas; Shambaugh, David (1998) (org) *Chinese Foreign Policy – Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

- RPC - República Popular da China (2003a) «China's Views on the Development of Multipolarization», Ministério dos Negócios Estrangeiros, 18 de agosto, [<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24880.htm>] (consultado a 14 de março de 2015).
- RPC (2003b) «China's Stand on South-South Cooperation», Ministério dos Negócios Estrangeiros, 18 de agosto, [<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24884.htm>] (consultado a 14 de março de 2015).
- RPC (2003c) «China's Independent Foreign Policy of Peace», Ministério dos Negócios Estrangeiros, 18 de agosto, [<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/wjzc/t24881.htm>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Sanjuan, Thierry (2009) (org) *Compreender a China Contemporânea – um dicionário*. Lisboa: Edições 70.
- Shirk, Susan (2008) *China – Fragile Superpower*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, Drew (2008) «Economic growth and soft power: China's Africa strategy», in Waldron, Andrew (org), *China in Africa*. Washington: The Jamestown Foundation.
- SCO (2010) «Shanghai Cooperation Organization». [<http://www.sectco.org>] (consultado a 14 de março de 2015).
- Spence, Jonathan (1998) *The Chan's Great Continent – China in Western Minds*. Nova Iorque: Norton & Company.
- Wang Gungwu; Zheng, Yongnian (2008) (org) *China and the New International Order*. Nova Iorque: Routledge.
- Xi Jinping (2014) Discurso na UNESCO, 28 de março, Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China. [http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1142560.shtml] (consultado a 14 de março de 2015).
- Zhang Wei-Wei (2012) *The China Wave: Rise of a Civilizational State*. Hackensack: World Century Publishing Corporation.

(Página deixada propositadamente em branco)

CAPÍTULO 15

TURQUIA

André Barrinha

Pretende-se com este capítulo analisar a evolução da política externa turca desde o fim da II Guerra Mundial. Pelo seu peso económico, militar e demográfico, pelo posicionamento geográfico, pela sua história e pela complexidade da sua sociedade, a Turquia é um ator de grande importância no sistema internacional; contudo, até há bem pouco tempo conduzia a sua política externa de forma «minimalista», limitando-se em larga medida a resolver os problemas impostos (e criados) pelas dinâmicas regionais em que está inserida. Este capítulo começará por explorar as principais linhas de ação da política externa turca, assim como o papel dos principais atores na formulação dessa mesma política. Seguir-se-á a análise da evolução histórica da política externa turca, onde serão exploradas as razões do comportamento externo limitado por parte da Turquia durante grande parte da Guerra Fria. As mudanças resultantes do fim do conflito bipolar e a necessária redefinição das prioridades da política externa turca serão tidas em consideração na terceira parte deste capítulo. Por fim, a quarta parte do capítulo mostrará como a Turquia tem, desde a chegada ao poder do Partido da Justiça e Desenvolvimento em novembro de 2002, vindo a mudar a sua orientação em matéria de política externa no sentido de um papel mais assertivo na esfera internacional.

Atores e dinâmicas da política externa da Turquia

Em oposição à instabilidade interna verificada durante grande parte da Guerra Fria,¹²¹ a política externa turca manteve uma linha de ação estável durante esse mesmo período, focada na limitação das externalidades provenientes da instável vizinhança de Leste e na manutenção de um bom relacionamento transatlântico. Houve obviamente exceções e períodos de maior ação a nível externo (como teremos oportunidade de constatar mais à frente no capítulo) mas, por regra, Ancara manteve um comportamento discreto. Para tal, muito contribuiu a existência de uma estrutura de política externa visivelmente resistente a atribulações internas. Esta estrutura era composta por três vértices – o vértice político-ideológico, o vértice militar e o vértice burocrático.

O vértice político-militar diz respeito ao consensual entendimento de política externa derivado da ideologia kemalista, por sua vez baseada nas ideias e políticas do ‘pai fundador’ da Turquia, Mustafa Kemal ‘Atatürk’. Tal como aprendem os cadetes na Academia militar, «Ataturkismo [ou Kemalismo] é o conjunto realista de ideias e linhas de ação relacionadas com o estado, com a vida económica e intelectual, e com as instituições sociais de maior relevância, cujos princípios básicos foram definidos por Atatürk» (*apud* Birand, 1991: 69).

Apesar desta lógica kemalista se aplicar igualmente aos dois outros vértices, a sua importância é acrescida no quadro político pois faz contrastar as profundas divisões existentes ao nível da política interna com o relativo consenso existente em matéria de política externa. Assim, independentemente das orientações políticas, os governos de Ancara mantiveram, durante a Guerra Fria, a

¹²¹ A Turquia assistiu durante este período a três golpes militares, em 1960, 1971 e 1980 que de certa forma serviram para pôr fim a diversos episódios de instabilidade política que, particularmente nos anos 1970, levaram este país à beira da guerra civil.

progressiva aceitação da Turquia como parte do mundo ocidental como principal objetivo de política externa, ao mesmo tempo que tentavam garantir um relacionamento estável com a sua vizinhança. Estas duas orientações políticas seguiam os dois grandes objetivos de política externa tal como definidos por Atatürk: por um lado, a modernização ocidentalizada da Turquia; por outro, a concretização do seu lema paz em casa, «paz no mundo» (Cem, 2001: 2). Como veremos mais adiante, esta lógica só muito pontualmente foi posta em causa pelos sucessivos governos turcos e, sempre que tal aconteceu, houve igualmente a preocupação de salientar a compatibilidade com estes mesmos princípios.

Em segundo lugar, há a destacar o papel do aparelho burocrático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Um dos pilares kemalistas do estado turco, o aparelho diplomático turco sempre possuiu um estatuto especial no quadro dos restantes ministérios: os seus concursos de admissão eram mais exigentes do que os dos outros, os seus funcionários provinham exclusivamente das universidades de elite turcas e havia uma lógica subjacente de rigor na execução das suas políticas (Robins, 2003: 72-73). A solidez do MNE fez, assim, com que as sucessivas crises políticas passassem um pouco à margem da política externa turca, na medida em que existia uma autonomia do MNE que o isolava dessas mesmas crises. Fez também com que a Turquia adotasse uma presença internacional constante, mas moderada, pouco dada a mudanças radicais de discurso ou comportamento, focada na reprodução das práticas diplomático-burocráticas vigentes.

Finalmente, é preciso salientar o papel dos militares, igualmente importante na estabilização da política externa turca do pós-II Guerra Mundial. Apesar da sua importância política datar dos tempos do Império Otomano (Drorian, 2005: 263), as Forças Armadas turcas consolidaram o seu prestígio e legitimidade depois de Mustafa Kemal 'Atatürk' ter comandado o seu exército na libertação do que

é a atual Turquia das mãos das potências vencedoras da I Guerra Mundial. O seu envolvimento direto na esfera política,¹²² contudo, apenas se começou a fazer sentir em finais dos anos 1950. A morte de Atatürk em 1938 abriu um espaço para a contestação da liderança política que levaria à realização de eleições multipartidárias regulares a partir de 1946. Após uma vitória inicial em 1946, o Partido Republicano do Povo (CHP) perderia o seu lugar no poder para o Partido Democrático (DP) de Adnan Menderes em 1950. O DP trouxe consigo uma nova agenda política defendendo, entre outras medidas, uma maior liberdade religiosa na esfera pública, o que preocupou as Forças Armadas turcas, guardiãs do espírito kemalista. De acordo com Arma an Kuloglu e Mustafa ahin, este fator, juntamente com a imposição de políticas cada vez mais opressivas e de uma inflação galopante, levaram ao golpe militar de 1960, que tinha por objetivo «restaurar a democracia e a ordem kemalista» (2006: 94).

A nível externo, esse intervencionismo começou-se a fazer sentir ainda mais tarde, sendo a sua visibilidade enquanto ator político autónomo somente manifesta a partir de meados dos anos 1990, período no qual a instabilidade política turca afetou de forma direta o seu aparelho de política externa: a forte instabilidade interna levaria a que a Turquia tivesse nove Ministros dos Negócios Estrangeiros entre julho de 1994 e junho de 1997 (Robins, 2003: 65). Nesse período foram os militares que definiram alguns dos momentos mais marcantes da política externa turca, primeiro através do desenvolvimento de fortes relações com Israel e, posteriormente, com o ultimato lançado à Síria em 1998, quando Ancara exigia que Damasco expulsasse o líder do Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), Abdullah Öcalan (Robins, 2003: 77). No entanto, até aos anos 1990 o papel dos militares tinha essencialmente sido um papel de estabilização

¹²² Indiretamente, muitos dos líderes políticos da jovem República eram provenientes do aparelho militar (Jenkins, 2001:10).

da política externa através da garantia do seu poder, isto é, a sua existência servia de efeito dissuasor relativamente a eventuais tentações de envolver a Turquia na conflitualidade do Médio Oriente.

O crescente intervencionismo militar, associado à instabilidade vivida dentro do MNE turco e à eleição de líderes políticos como Necmettin Erbakan, cuja agenda política fugia claramente a vários dos princípios kemalistas, vieram colocar a nu o progressivo desmembramento do triângulo da política externa turca que durante várias décadas tinha permitido que o país tivesse mantido um registo externo bastante sóbrio, apesar da enorme complexidade do seu contexto geopolítico. A partir de então a política externa turca fragmentou-se e flexibilizou-se, o que de certa forma fez com que a Turquia passasse a ter um papel mais ativo na esfera política internacional.

A Turquia e a Guerra Fria

Ao contrário do desastre da participação otomana na I Guerra Mundial, que levaria à desintegração do Império, a neutralidade do jovem Estado turco durante a II Guerra Mundial acabou por ser muito benéfica para o país. Desde logo, porque a Turquia não sofreu as destrutivas consequências da guerra, nem teve de investir no esforço militar para esse efeito. A principal vantagem para a Turquia proveio, no entanto, da reestruturação do sistema internacional do pós-guerra, com o posicionamento geoestratégico turco (na interseção entre o espaço Soviético e o Médio Oriente, mais o controlo sobre o estreito do Bósforo) a revelar-se central para os interesses do bloco ocidental. No seguimento da doutrina Truman de 1947,¹²³ Grécia e Turquia aderem à Organização do Tratado do

¹²³ Em que o Presidente norte-americano defendia a necessidade de ajudar a Grécia e a Turquia a manterem-se fora da esfera de influência soviética.

Atlântico Norte (OTAN) em 1952, garantindo Ancara, dessa forma, o seu lugar enquanto membro do bloco ocidental. Dois anos mais tarde, o governo de Adnan Menderes, juntamente com o Reino Unido, encetou esforços no sentido de elaborar um acordo de segurança no quadro do Médio Oriente, propondo a criação do chamado Pacto de Bagdade. Este viria, no entanto, a revelar-se um desastre, pois a maior parte dos Estados convidados – ex-colónias do tempo do Império Otomano – rejeitaram a adesão (Hale, 2007: 21). O acordo viria a ser assinado em 1955, envolvendo apenas a Turquia, o Iraque, o Irão, o Paquistão e o Reino Unido. De todos os Estados árabes convidados a participar, só o Iraque aceitou o convite.

Contrariamente à ideia comum da Turquia como ponto entre o Ocidente e o Oriente, durante a maior parte da Guerra Fria, esta foi uma ponte inexistente: para a Turquia, o Médio Oriente e Norte de África eram uma fonte de instabilidade, de problemas e de subdesenvolvimento; para os países árabes, a Turquia ainda era a metrópole colonial contra a qual tinham lutado (Karaosmano lu, 2004: 17). Assim, a adesão à Aliança Atlântica, juntamente com o falhanço do Pacto de Bagdade vieram confirmar a Ancara que a sua política externa tinha de estar alinhada com a do Ocidente e que o seu passado Otomano era mais um peso do que uma mais-valia.

Desilusão e reajustamento: a Turquia e o Ocidente

Até à crise dos mísseis de Cuba de 1962, a Turquia tinha sido um ‘bom’ aliado no quadro transatlântico, tendo tido um papel de relevo na Guerra da Coreia, ao enviar 4.500 militares para o conflito, o terceiro maior contingente militar, depois de norte-americanos e coreanos (Robins, 2003: 129). Um envio revestido de simbolismo por ter sido a primeira vez que as Forças Armadas turcas, enquanto tal, foram destacadas para um cenário de guerra num quadro multilateral. Era assim claro o empenho de Ancara neste relacionamento transatlântico. O desfecho da crise de Cuba viria, contudo, a tra-

zer dúvidas sobre a forma como os restantes membros da Aliança, particularmente os EUA entendiam o papel da Turquia. No sentido de resolver a crise, Washington prometeu a Moscovo a retirada dos mísseis Júpiter da Turquia. Essa retirada já estava prevista, no entanto, esta medida viria a ser tomada por parte dos EUA sem que Ancara tivesse sido consultada, aumentando assim a suspeita em vários setores da sociedade turca de que a Turquia estava mais empenhada no relacionamento com Washington do que vice-versa (Eralp, 2003: 110). A esta questão veio juntar-se, em 1964, a crise da carta de Johnson, em que o Presidente norte-americano Lyndon Johnson, em face dos problemas que então se viviam no Chipre,¹²⁴ aconselhou a Turquia a não intervir, pois caso o fizesse isso poderia originar a intervenção da União Soviética (URSS) e nada garantia que a OTAN pudesse intervir em defesa da Turquia. Esta carta viria a ser vista com desilusão e revolta em Ancara, contribuindo para o renascer do síndrome de Sèvres.

O síndrome de Sèvres resulta da relação ambivalente que a Turquia tem com o Ocidente: por um lado, a matriz do seu desenvolvimento enquanto estado moderno esteve, durante várias décadas, diretamente associada a uma modernidade ocidental; por outro, existe a suspeita de que esse mundo ocidental não só não deseja que a Turquia faça parte dele, como pretende o seu controlo ou desintegração. Este sentimento ambivalente é algo que advém dos tempos otomanos, o «homem doente da Europa» do século XIX. O tratado de Sèvres, assinado após o fim da I Guerra Mundial, é, contudo, o marco definidor da conspiração Ocidental. Tal como a Alemanha, também o Império Otomano foi obrigado a assinar um tratado humilhante em que grande parte do território que constitui a atual Turquia foi dividido entre vários países, incluindo a Grécia, a Rússia e o Reino Unido. A aceitação forçada do Tratado levaria ao

¹²⁴ Ver mais à frente, em *A aposta Europeia e a questão cipriota*.

movimento independentista desencadeado por Atatürk que culminaria, três anos mais tarde, na assinatura do Tratado de Lausanne. Desde então, criou-se na matriz identitária turca esta ideia do síndrome de Sèvres, particularmente visível em vários momentos no seu relacionamento com o Ocidente.

Após a crise da Carta de Johnson, a Turquia continuou a ser uma ponta de lança da OTAN entre o espaço Soviético e o Médio Oriente, mas a política externa turca deixou de estar tão virada para o Ocidente, adotando uma visão mais independente dos seus interesses. Em boa verdade, a crise cipriota ocupou boa parte das preocupações externas turcas, culminando na intervenção armada em 1974, dividindo em definitivo a ilha entre cipriotas gregos e cipriotas turcos. Este período coincidiria com uma moderada expansão dos horizontes da política externa turca. Bülent Ecevit, líder do CHP e primeiro-ministro da Turquia de 1972 até 1979, defendia uma política externa turca que fosse para lá do relacionamento com Washington. Nesse sentido, tomou uma série de medidas no sentido de autonomizar a Turquia da Aliança Atlântica. De entre tais medidas, há a destacar o 'Documento Político relativo aos Princípios de Cooperação Amigável', assinado entre Ancara e Moscovo, símbolo de uma breve aproximação entre estes dois países (Fuller, 2008: 154).

Para lá do relacionamento com os EUA, o síndrome de Sèvres tem servido para enquadrar o relacionamento da Turquia com a Europa, em particular com a União Europeia. Ancara e Bruxelas assinaram em 1963 o Protocolo de Ancara, que dava à Turquia o acesso a privilégios que nenhum outro estado fora das então Comunidades Europeias possuía. Entre outras medidas, este documento previa a possibilidade de a Turquia vir, no futuro, a aderir à atual União Europeia. Este aspeto foi visto como extraordinariamente relevante por parte de Ancara pois correspondia à constatação por Bruxelas de que a Turquia fazia parte do espaço europeu e, assim, consagrava-a como parte integrante do mundo Ocidental.

Não houve desenvolvimentos significativos relativamente à eventual adesão da Turquia às, então, Comunidades Europeias até 1987, altura em que a Turquia, apesar de aconselhada a não se candidatar, fê-lo por intermédio de Turgut Özal. A resposta seria negativa e a Turquia teria de esperar uma década para poder finalmente ver aberta a possibilidade de se candidatar à União Europeia. Em vários momentos (como aquando da resposta da Comissão Europeia em 1989 ou após a Cimeira do Luxemburgo em 1997) a Turquia entendeu a mensagem por parte da UE como sendo a materialização da ideia de que Bruxelas nunca aceitaria a sua entrada na UE por preconceito e falta de entendimento da realidade turca (Robins, 2003: 110).

Em suma, o período da Guerra Fria foi essencialmente um período de enquadramento da Turquia no mundo ocidental, com algumas exceções de autonomização de política externa adotadas durante a liderança de Ecevit. Um enquadramento com aspetos mais e menos positivos, com momentos de grande tensão (como a crise cipriota) e outros de confirmação do seu estatuto enquanto membro do mundo ocidental (como a entrada na OTAN e a assinatura do Protocolo de Ancara).

O fim da Guerra Fria e a transformação do posicionamento turco

O período relativo ao fim da Guerra Fria trouxe consequências para a Turquia, tanto de forma direta como de forma indireta. De forma direta, no sentido em que a Turquia teve o seu papel de fronteira da OTAN questionado num contexto em que a fronteira Soviética já não representava a ameaça existencial de até então.¹²⁵

¹²⁵ Como afirma Philip Robins, essa questão só afetou a Turquia relativamente ao seu relacionamento com os membros da Aliança, mas não com a Rússia. Para Ancara, Moscovo continuava a ser visto com grande suspeição (2003: 23).

Indiretamente, uma vez que com a desintegração do Bloco de Leste, todo o seu contexto regional se viu transformado. No Médio Oriente, deixou de haver a influência Soviética como contraponto à presença norte-americana e, na Ásia Central, Cáucaso, Balcãs e Europa de Leste, houve um completo redimensionamento do espaço geopolítico com a criação e desintegração de vários Estados, sendo de destacar pelas suas consequências particularmente nefastas, o fim da República Jugoslava. A Turquia necessitava assim de um novo rumo para a sua política externa que tivesse em consideração todas estas mudanças em seu redor, assim como a transformação do papel da OTAN a nível internacional.

No caminho para essa redefinição de política externa, a Turquia viria a assumir um papel central na Guerra do Golfo, desencadeada pelos EUA e aliados após a invasão do Kuwait por Saddam Hussein em agosto de 1990. Devido ao enorme ceticismo interno relativamente ao envolvimento do país num conflito contra um Estado vizinho, Turgut Özal decidiu não enviar tropas para o Iraque. Permitiu, contudo, o uso das bases aéreas conjuntas (Turquia-EUA) do Sudeste turco para o ataque norte-americano às forças iraquianas (Robins, 2003: 16-17). Isto, para além de ter encerrado os oleodutos provenientes do Iraque para seu próprio prejuízo¹²⁶ - decisivo para convencer a Arábia Saudita a deixar os EUA intervir no Kuwait a partir do seu território (*idem*). A Turquia teve igualmente um papel central na coordenação da missão humanitária no Norte do Iraque onde a população curda era alvo da perseguição de Saddam Hussein. É de realçar que o problema curdo iraquiano do pós-Guerra do Golfo levou a um aumento exponencial da visibilidade da questão curda na própria Turquia. Nessa matéria, o envolvimento turco na Guerra do Golfo acabaria por trazer mais dores de cabeça

¹²⁶ Um enorme prejuízo calculado em mais de oito mil milhões de dólares (Robins, 2003: 322).

do que benefícios para a elite de Ancara (Fuller, 2008: 98-99). O conflito que opunha a Turquia ao Partido de Trabalhadores do Curdistão (PKK), liderado por Abdullah Öcalan desde o início da década de 1980, agudizou-se consideravelmente a partir desta altura, atingindo proporções de uma quase-guerra civil. A questão curda tornou-se estrutural na política externa turca, passando a ser um dos cinco principais eixos de ação da política externa turca do pós-Guerra Fria que iremos agora brevemente analisar.

Questão Curda

Como acima mencionado, as proporções do conflito no Sudeste da Turquia tornaram a questão curda uma questão central não só da política interna turca, mas também da sua política externa. Internamente, o conflito curdo levou, ao longo dos últimos 30 anos, a uma radicalização do discurso político turco, centrado na necessidade de garantir o caráter unitário do estado e a integralidade do seu território (cf. Barrinha, 2008). Nesse contexto, as Forças Armadas e os serviços de segurança assumiram um papel central na condução da questão curda. O Sudeste do país, maioritariamente curdo, passou a viver num Estado de exceção, em que as regras de funcionamento democrático estiveram suspensas durante quase duas décadas (cf. Jacoby, 2005). O conflito curdo foi-se tornando igualmente central na política externa turca - Grécia, Síria, Irão, URSS e o próprio Iraque foram, em diferentes períodos, acusados por parte de Ancara de ajudar o movimento de Abdullah Öcalan. Tal como referido anteriormente, em 1998, a Turquia chegou ao ponto de ameaçar invadir a Síria caso esta não deixasse de colaborar com o líder curdo, tendo a ameaça resultado na expulsão do líder do PKK.¹²⁷

¹²⁷ Seria o início da última viagem de Öcalan em liberdade, com paragem em Moscovo, Roma e Nairobi, cidade onde finalmente seria preso pelos serviços secretos

A questão tornou-se também central no relacionamento com a Europa, em particular com a União Europeia. Pelo lado turco, Ancara considerava que vários países Europeus, como a Suécia, Bélgica e França não faziam o suficiente para acabar com as atividades da diáspora curda ligada ao PKK nos seus países. Pelo lado da União Europeia, a questão curda afetava de forma negativa a adoção dos critérios de Copenhaga por parte de Ancara, tanto ao nível do respeito pelos direitos das minorias, como ao nível do respeito pelas liberdades civis e políticas na Turquia. Mesmo após a aceitação da Turquia como candidato a Estado membro em 1999, esta era uma questão que permanecia por resolver.

A aposta Europeia e a questão cipriota

Apesar da questão curda e do ocasional síndrome de Sèvres, a Turquia apostou claramente na adesão à União Europeia como aspeto central da sua política externa. Essa aposta parecia ter ficado irremediavelmente perdida em 1997 quando, na Cimeira do Luxemburgo, os Chefes de Estado e de Governo da União declaram que a Turquia não reunia as condições necessárias para poder ser considerada candidata a membro. Ancara reagiu de forma extremamente negativa a esta decisão, cortando relações com Bruxelas e acusando os líderes europeus de, entre outras coisas, quererem ser um clube cristão (cf. Robins, 2003; Dismorr, 2008). Dois anos mais tarde, numa prova de que os receios turcos eram (pelo menos parcialmente) infundados, a União Europeia considerava a Turquia como estando no caminho da integração, o que levou Ancara a finalmente entrar no processo que conduziria em 2005 ao início das negociações para a adesão. Um aspeto que, entretanto, se tornou central no relacionamento entre Ancara e Bruxelas foi a questão cipriota.

turcos em colaboração com os serviços secretos norte-americanos.

Em 1963, poucos anos após a independência do Chipre relativamente ao Reino Unido, dá-se o colapso do acordo que existia entre cipriotas turcos e cipriotas gregos relativamente à partilha do poder na ilha. Esta situação levou a um contexto de instabilidade e violência que culminaria com a ocupação militar turca da parte norte da ilha em 1974 sob o argumento de salvaguardar a sobrevivência dos cipriotas turcos. Deste então, a ilha encontra-se dividida entre cipriotas gregos e cipriotas turcos. As Nações Unidas tentaram por várias vezes encontrar uma solução para o problema. Em 2004, o então Secretário-Geral, Kofi Annan, propôs um plano que visava a unificação da ilha e progressiva resolução do conflito. Este plano foi a referendo, tendo os cipriotas gregos rejeitado a proposta, contrariamente aos cipriotas turcos, que se mostraram maioritariamente a favor do plano Annan. Nesse mesmo ano o Chipre aderiu à UE tornando aí mais complexo o relacionamento entre Ancara e Bruxelas.

Em 2006, a UE decidiu punir a Turquia por esta não abrir os seus portos marítimos ao Chipre através do congelamento de oito dos 35 dossiers de adesão (Baryusch, 2010: 3), isto para além de cinco outros dossiers bloqueados unilateralmente pela França (Alessandri, 2010: 12). A intransigência de Ancara levou Bruxelas a renovar as sanções e espera-se que agora em 2010 tome novas medidas relativamente a esta questão. Muito depende da forma como os dois lados do Chipre conseguirem chegar a algum tipo de acordo relativo ao futuro da ilha.

Um aspeto central na eventual resolução do problema diz respeito à relação entre Ancara e Atenas. Antagonismos históricos e disputas territoriais levaram à securitização do relacionamento entre estes dois Estados, ao ponto de, apesar da imensa disparidade demográfica, geográfica e territorial, haver um forte equilíbrio ao nível do investimento militar entre a Turquia e a Grécia. Disputas relativas a ilhas no Mar Egeu levaram estes dois países à beira do conflito

armado em 1996 (Nachmani, 2002: 99). Contudo, desde 1999 que o relacionamento entre os dois países melhorou substancialmente. Num episódio que ficaria conhecido pela ‘diplomacia do tremor de terra’ (*earthquake diplomacy*), os dois países conheceram um período de forte aproximação depois de terem sofrido tremores de terra num curto espaço de tempo, na Turquia em agosto e na Grécia em setembro, nos quais equipas gregas de salvamento no primeiro caso e turcas no segundo foram em pronto socorro das vítimas destes desastres naturais (Nachmani, 2002: 100). As imagens de gregos a ajudar turcos e vice-versa gerou um forte sentimento de empatia entre as populações dos dois países, permitindo, em certa medida, dissipar a noção do ‘outro’ enquanto ameaçador e diferente. Será igualmente importante mencionar que, desta aproximação, resultou a aceitação da Turquia como candidato a Estado membro da União Europeia na Cimeira de Helsínquia desse mesmo ano. O facto de a Grécia ter contribuído positivamente para este desfecho serviu como um fator adicional na aproximação entre os dois países (Nachmani, 2002: 113).

Relações com os EUA

Com o fim da Guerra Fria, houve uma necessária reavaliação do relacionamento turco com os EUA. Para o presidente Turgut Özal, a guerra do Golfo serviria para mostrar aos EUA a centralidade da Turquia numa nova ordem mundial. Contudo, como salienta Stephen Larrabee, as expectativas nunca se concretizaram (2009: 100). Pior, o fim da guerra do Golfo veio de certa forma agudizar as diferenças entre EUA e Turquia. Ancara sentia que Washington não tinha tido em suficiente consideração os prejuízos causados à Turquia pelo seu envolvimento no conflito que, além de tudo o mais, veio exacerbar o problema curdo, assunto muito sensível para as autoridades turcas (*idem*: 101).

Apesar disso, Ancara continuou a colaborar ativamente com os EUA, tendo inclusive participado dois anos mais tarde, e por pres-

são de Washington, na Unified Task Force (Unitaf), missão liderada pelos EUA com o objetivo de resolver a crise humanitária que se agudizava na Somália através do envio de 300 soldados turcos. Esta era a primeira vez desde a Guerra da Coreia que a Turquia enviava forças militares para uma operação num quadro multilateral (Robins, 2003: 45). O sucesso da Unitaf levou à criação da Unitaf-2 e a um crescente envolvimento turco na missão.¹²⁸ A Turquia terminaria a sua participação na Somália em março de 1994, juntamente com os EUA, depois da desastrosa tentativa de prender Muhammad Farah Aideed que resultou na morte de 18 soldados norte-americanos. A Turquia viria ainda a contribuir para as missões das Nações Unidas e OTAN na Bósnia no início dos anos 1990, assim como no Kosovo em 1999 (próxima secção). Os anos 1990 não foram, contudo, anos de grande proximidade entre os EUA e a Turquia. A questão cipriota e a questão curda levaram a um relativo esfriamento no relacionamento entre Washington e Ancara, algo que só seria ultrapassado de forma mais consistente com a visita de Bill Clinton à Turquia em 1999 pouco antes da decisão do Conselho Europeu de Copenhaga em aceitar a Turquia como Estado candidato à adesão à UE. Para além do forte apoio dos EUA à adesão da Turquia à UE, foram os próprios EUA que apoiaram a adesão da Turquia ao G-20, grupo dos mais influentes países em desenvolvimento e desenvolvidos, fórum que entretanto se tornou central nas relações internacionais contemporâneas.

Apesar de não terem sido anos de grande proximidade, foram anos de convergência de interesses em várias áreas, a começar pela estabilização dos Balcãs, mas a passar igualmente por questões como: expansão da OTAN, prevenção da proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM) e a abertura de novos gasodutos através

¹²⁸ O Comando desta segunda missão seria inclusive atribuído a um general turco, o Gen. Cevik Bir.

da bacia do Cáspio (Kiriçi, 2002: 174). Essa sobreposição da comunhão de interesses sobre uma eventual comunhão de valores, veio de certa forma animar a relação entre Washington e Ancara numa base mais realista daquela que tinha predominado durante a Guerra Fria e que, por mais do que uma vez, levou Ancara a sentir-se traída pela falta de um empenho equitativo por parte de Washington no relacionamento entre ambos os países.

O regresso à vizinhança

Uma das principais consequências do fim da Guerra Fria para a política externa turca, diz respeito ao redimensionamento das suas relações, por um lado, com o ex-espço Soviético de raízes culturais turcas e, por outro, com o Médio Oriente. Com a desintegração da URSS e a conseqüente formação de várias repúblicas na Ásia Central com ligações culturais à raiz asiática turca, vários políticos viram na independência destes Estados uma oportunidade de a Turquia reforçar a sua presença numa zona estratégica fundamental. Contudo, apesar de alguma euforia inicial, o interesse por parte de Ancara relativamente a esta região foi-se tornado mais limitado, chegando ao ponto de hoje em dia ser uma questão secundária na agenda externa turca (Robins, 2003: 270-272).

A partir de meados da década, a Turquia evoluiu também no sentido de uma mais ativa política externa em relação ao Médio Oriente. Esta política desenvolveu-se a partir de duas linhas distintas: por um lado, através do desenvolvimento de relações político-militares com Israel; por outro, através do estabelecimento de laços político-religiosos com os países árabes da região. Em relação ao primeiro caso, o relacionamento com Israel focou-se fortemente na cooperação militar. No seguimento dos acordos de Oslo, falcões políticos como a primeira-ministra Tansu Çiller e o Presidente Suleyman Demirel, assim como as chefias das Forças Armadas conduziram, a partir de 1994, um processo de aproximação que

culminou na assinatura de um acordo de cooperação militar entre Ancara e Telavive em 1996. Na mesma altura, subia ao poder um governo de coligação liderado pelo islamista Necmettin Erbakan, líder do Partido Refah, que considerava vital a Turquia retomar os seus laços com o mundo islâmico. Nesse sentido, desencadeou toda uma série de contactos com os mais diversos países muçulmanos, do Paquistão à Líbia, passando por vários países do Médio Oriente. Essa intensa aproximação ao mundo muçulmano (Erbakan chegou a sugerir a criação de uma OTAN muçulmana) não era do agrado das Forças Armadas e, em 1997, o governo liderado pelo Partido pró-islamista Refah era obrigado a demitir-se por pressão dos militares, terminando aí a política externa de cariz religioso encetada por Erbakan.

Primeiro no quadro da ONU e depois no quadro da OTAN, a Turquia viria igualmente a ter um papel importante no conflito bósnio, com uma presença de cerca de 1500 militares e a responsabilidade de patrulhamento de uma das zonas de separação definidas no pós-cessar fogo. Apesar de ter uma posição algo ambígua relativamente à independência kosovar (a minoria turca nunca esteve claramente ao lado dos albaneses na luta pela independência e a Turquia não queria, por razões de política interna, estar a favor de um movimento independentista), a Turquia decidiu seguir o consenso dos seus aliados da OTAN e participou, mesmo que de forma discreta, nas operações de bombardeamento à Sérvia (através do envio de onze F-16 de reconhecimento) e posteriormente através do envio de cerca de mil soldados para as zonas dominadas pela minoria turca (Uzgel, 2002: 83).

Em suma, os anos 1990 foram anos de adaptação a uma nova realidade internacional, em que a OTAN já não servia como eixo principal da atuação externa turca e em que a desintegração do bloco soviético fazia reemergir toda uma série de estados e regiões com laços culturais e/ou estratégicos com a Turquia que esta necessitava

de ter em consideração no seu relacionamento externo. Com a exceção da adesão à UE, a Turquia, em boa parte devido à instabilidade política interna, careceu durante os anos 1990 e primeiros anos do século XXI de uma visão estratégica de fundo que lhe permitisse enquadrar todas as dimensões (novas e velhas) da sua política externa num enquadramento lógico e coerente.

A eleição do Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP) e o neo-otomanismo

A vitória do AKP nas legislativas de novembro de 2002 não só significou a ascensão ao poder de uma nova força política, como correspondeu ao início de um processo de transformação da política, economia e sociedade turca. Apesar de mais moderado do que o antigo partido Refah, vários dos seus principais membros eram, com efeito, ex-membros do partido de Erbakan, o que deixou o aparelho kemalista extremamente preocupado. Essa preocupação revelou-se sem fundamento, pois o governo AKP dedicou boa parte do seu primeiro mandato a seguir as linhas previamente estabelecidas em matéria de política externa, principalmente na questão do seu empenho no sentido da integração europeia. Houve, contudo, uma questão que não só afetou o relacionamento com Washington, como obrigou Ancara a envolver-se de forma mais ativa nas questões do Médio Oriente: a intervenção norte-americana no Iraque em 2003.

No início de 2003, os EUA começaram a negociar com o governo de Recep Tayyip Erdoğan a possibilidade de abrirem uma linha de ataque a partir do Sudeste turco. O acordo foi obtido sendo, contudo, necessária a aprovação no Parlamento. Para espanto dos norte-americanos, a proposta não seria aprovada, tendo-se mais de 100 deputados do AKP aliado à oposição no sentido de bloquearem a proposta. A invasão do Iraque era vista como contrária aos interesses

turcos na região (estabilidade) e contrária à imagem da Turquia nas sociedades muçulmanas (Alessandri, 2010: 3-4). Um dos efeitos da recusa de Ancara foi a necessidade de os EUA recorrerem ao Norte do Iraque (isto é, aos curdos iraquianos) como base de apoio à sua incursão militar. Tal contribuiu para a atribuição de uma importância estratégica aos curdos iraquianos que na prática passaram a contar com o apoio dos EUA na definição de uma entidade política curda no Norte do Iraque, aspeto que desagradou a Ancara. O PKK voltou às armas em junho de 2004 num contexto de grande autonomia curda no Norte do Iraque e de falta de poder efetivo do estado iraquiano (Larrabee, 2010: 101). O relacionamento entre os EUA e a Turquia começou a deteriorar-se de forma significativa chegando ao ponto de em 2004 a população turca considerar os EUA como a maior ameaça à paz internacional e à própria Turquia (Fuller, 2008: 5). Nos anos que se seguiram, Ancara manteve uma constante pressão sobre Washington no sentido de os EUA tomarem medidas efetivas que ajudassem a por termos às incursões do PKK (Barrinha, 2008), sem grande sucesso.

Gradualmente, a Turquia foi reconsiderando a sua política no Norte do Iraque, concluindo que a recusa em falar com os líderes da região era mais perniciosa que benéfica para os seus interesses. Num gesto simbólico de reaproximação, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Ahmet Davutoğlu visitou a região em outubro de 2009, chegando mesmo a anunciar a abertura de um consulado em Erbil, capital da região. Durante vários anos os líderes políticos curdos foram vistos como *personas non gratas* em Ancara; contudo, para além da constatação das limitações associadas a uma abordagem confrontacional com o governo regional curdo, Ancara chegou à conclusão que podia controlar melhor as incursões do PKK na Turquia a partir do Norte do Iraque se conseguisse a cooperação de Massoud Barzani. Além do mais, a Turquia necessitava igualmente de uma estratégia coerente para lidar com o ‘novo’ Iraque

e o apoio dos líderes curdos podia ser essencial para estabilizar a transição política que o Iraque tem vindo a sofrer desde 2003. Em outubro desse mesmo ano, Erdoğan tomou a ousada iniciativa de fazer deslocar uma enorme comitiva de ministros, empresários e jornalistas a Bagdade onde foram assinados 48 acordos nas mais diversas áreas, desde a segurança à gestão da água (Barysch, 2010: 5). Este foi um gesto que indicou que a Turquia estava decidida a ajudar o vizinho Iraque a retomar o seu caminho (Alessandri, 2010).

Em abril de 2009, na sua primeira visita a um país muçulmano enquanto Presidente dos EUA, Barack Obama deu sinais claros de tentar reparar os danos causados durante a Administração Bush (Onar, 2009: 1). Isto, apesar das críticas deixadas relativamente à necessidade de Ancara confrontar o seu passado, numa clara alusão à questão do genocídio arménio (*idem*). Devido aos grupos de pressão da diáspora arménia em França e nos EUA, esta tem sido uma questão que tem contribuído para o dificultar das relações com o Ocidente. Os arménios reclamam que nos últimos anos do Império Otomano, durante a I Guerra Mundial, houve, por parte dos turcos, uma política concertada de eliminação da população arménia no que hoje é a Turquia, o que esta rejeita em parte, pois admite a morte de milhares de arménios, mas num contexto de conflito aberto entre as duas partes (Onar, 2009: 6). Esta é uma questão de estabelecimento da verdade histórica que atingiu fortes proporções políticas devido ao choque entre a intransigência turca e a pressão da diáspora arménia sobre os governos dos EUA e da Europa Ocidental. Contudo, os problemas entre a Arménia e a Turquia não se limitavam a questões históricas. Apesar de a Turquia não se ter envolvido militarmente no conflito, a guerra entre o Azerbaijão e a Arménia relativa a Nagorno-Karabagh levou ao encerramento da fronteira com a Arménia e ao fim das relações diplomáticas entre os dois países. Esta situação só mudaria em outubro de 2009, quando

os dois países assinaram um acordo no sentido de reatar as relações diplomáticas (Grigoriadis, 2010: 7). Este gesto faz parte de uma tentativa de reaproximação¹²⁹ entre Ancara e Ierevan indicadora da possibilidade da normalização das relações entre os dois países no médio-prazo. Esta reaproximação está contudo dependente de uma eventual melhoria nas relações entre Ierevan e Baku, que por enquanto permanecem bastante tensas.

Em paralelo a estas abordagens conciliadoras, o governo do AKP retomou a ideia de reforçar os laços com outros países e movimentos muçulmanos, sobretudo depois da crise política de 2007-2008 que levaria à reeleição do AKP e à nomeação de Abdullah Gül como presidente da Turquia. O AKP passou a adotar uma política externa mais agressiva e de contornos mais distintos da levada a cabo até então. Vários fatores contribuíram para essa mudança: o contexto político interno, a passagem de Ahmet Davutoğlu para Ministro dos Negócios Estrangeiros, o rápido crescimento da economia turca e a atomização do sistema internacional.

O AKP saiu da crise política de 2007-08 com legitimidade política reforçada e com um presidente do mesmo partido. É de lembrar que o anterior presidente, Ahmet Necdet Sezer, tinha tido uma co-habitação difícil com o AKP, sendo muitas vezes visto como o representante da ala kemalista na política turca. A sua retirada e conseqüente substituição por Abdullah Gül permitiu ao AKP ganhar um controlo acrescido sobre o processo de decisão política.

Em segundo lugar, há a salientar a mudança de Ministro dos Negócios Estrangeiros. Davutoğlu era o assessor político de Erdoğan

¹²⁹ Entre outras medidas, o Presidente turco Abdullah Gul foi convidado pelo Presidente Arménio, Serzh Sarkisyan em abril de 2008 a assistir ao encontro de futebol entre as seleções dos dois países na qualificação para o Campeonato do Mundo de futebol de 2010. Esta medida inseriu-se numa série de passos no sentido da reaproximação dos dois países, ficando conhecida como a 'diplomacia do futebol' (Onar, 2009: 7-8).

no primeiro mandato, pelo que a sua passagem para a frente da diplomacia turca não pode ser considerada como uma mudança radical; contudo, passou a ser possível a Davutoğlu implementar um conjunto de ideias que desenvolveu durante a sua carreira académica e que passava pela reafirmação dos laços culturais com o Oriente num quadro neo-otomano.

No seu livro ‘Profundidade Estratégica’ de 2001, o então professor de Relações Internacionais argumentava que a Turquia necessitava de se comportar na esfera internacional de acordo com o seu posicionamento geográfico e com o seu passado histórico, incluindo neste o Império Otomano, mas também a Aliança Atlântica forjada durante a Guerra Fria (Barysch, 2010: 4). Esta nova política externa devia igualmente distanciar-se da clássica *hard politics* turca, focando-se nos aspetos culturais e económicos no sentido de promover a estabilidade e prosperidade da Turquia (Barysch, 2010: 5), a «política dos problemas-zero» (Barysch, 2010: 6). De acordo com Davutoğlu, a Turquia devia ter uma diplomacia ativa, focada na interligação entre o bilateral e o multilateral que visasse a prossecução dos objetivos turcos, devendo estes passar pela estabilidade regional e promoção dos interesses políticos e económicos da Turquia (Onar, 2009: 11-12). Relativamente a este ponto, Davutoğlu avança ainda com a ideia da geo-economia, isto é, o desenvolvimento de relações comerciais com uma lógica estratégica, privilegiando mercados e fornecedores até então pouco explorados por Ancara (*idem*). Este ponto relaciona-se diretamente com o terceiro fator que ajuda a explicar as mudanças ocorridas na política externa turca nos últimos oito anos – o forte crescimento económico da Turquia.

Desde 2001, ano em que a Turquia sofreu uma forte crise financeira que exigiu a intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e fez o Produto Interno Bruto (PIB) encolher 5.7%, a economia turca não tem parado de crescer. Entre 2002 e 2006, teve um crescimento do PIB sempre superior a 5%, atingindo um máximo de 9,4% em

2004. Em 2007, esse crescimento ficou-se pelos 4,6%, atingindo um mínimo de 1,1% em 2008, ano do início da crise financeira internacional. Contudo, como constata Mustafa Kutlay, a Turquia está hoje numa posição financeira muito mais forte do que estava noutras ocasiões de crise (como em 2001), sendo de esperar que volte rapidamente a um crescimento elevado nos próximos anos (2009: 66). Não é pois de estranhar que Ancara tenha passado a ter em muito maior consideração a dimensão económica da sua política externa, procurando novos mercados e oportunidades para o seu tecido empresarial (Barysch, 2010: 7). Esta dinâmica empresarial tem feito com que a Turquia estabeleça relações com países e regiões até então pouco exploradas, e que proceda a um entendimento do seu contexto geográfico, cada vez mais sob uma perspectiva geo-económica, como defende o seu atual Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Apesar da importância das três dinâmicas internas acima mencionadas (política interna, mudanças no MNE e crescimento da economia turca), é preciso ter igualmente em consideração que essas mudanças tiveram lugar num contexto internacional em mudança, baseado numa lógica de atomização do poder no sistema internacional. Num quadro de ascensão de novas potências e de um mundo pós-Americano, a Turquia passou a sentir-se como parte dessa *nouvelle vague*, falando diretamente com o Brasil, a Rússia e a China e alargando os seus horizontes para regiões até então largamente desconhecidas como a África sub-sahariana ou a América Latina.

O reforço da legitimidade interna, a existência de uma doutrina de base associada ao novo Ministro dos Negócios Estrangeiros e de um forte crescimento económico e a progressiva afirmação de novos pólos de poder no sistema internacional contribuíram assim para uma mudança de atitude por parte da Turquia relativamente à sua política externa. Uma mudança no sentido de um maior envolvimento nas questões do Médio Oriente, mas com uma presença e atividade de nível global.

2009 foi, nesse aspeto, um ano exemplar, com uma Turquia ativa em várias frentes em simultâneo. Em agosto, Vladimir Putin deslocou-se a Ancara, tendo negociado a colaboração em dois projetos de construção de gasodutos. Nesse mesmo mês, Ancara e Ierevan assinaram, como já mencionámos, dois protocolos que previam o retomar, 16 anos depois das relações diplomáticas entre os dois países. Em novembro, o primeiro-ministro turco visitou Teerão, onde em cima da mesa esteve o desenvolvimento das relações económicas entre os dois países. Finalmente, em dezembro, Erdoğan visitou a Síria no sentido de resolver uma velha disputa territorial com Damasco. Entre outras medidas resultantes dessa visita, foi decidido abolir a necessidade de visto para cidadãos sírios (assim como libaneses, líbios e jordanos) entrarem na Turquia (Barysch, 2010: 5).

A melhoria no relacionamento com a Síria é algo que já se vinha a notar há mais tempo. Em boa verdade, aquando da incursão militar israelita na Faixa de Gaza no inverno de 2008-09, que estaria na base do desentendimento entre Erdoğan e Shimon Perez no Fórum de Davos,¹³⁰ a Turquia estava a mediar a aproximação entre a Síria e Israel, abruptamente interrompida devido a essa mesma incursão (Barrinha, 2009). Diplomatas, enviados especiais e membros do governo turco visitaram diversos países do Médio Oriente, no sentido de obterem algum consenso entre as várias partes do processo. Como Ahmet Davutoğlu, então enviado da Turquia ao Médio Oriente, fez questão de realçar, a Turquia era o único país que mantinha relações com todas as partes envolvidas no conflito – Hamas, Israel, Egito, Síria e Fatah (Hurryiet, DN 15/01/09).

O relacionamento com Israel passou a ser a face mais visível da política externa turca. Contrariamente ao bom relacionamento

¹³⁰ De acordo com Paul Salem, diretor do Carnegie Middle East Center no Líbano, em entrevista ao Today's Zaman, o incidente de Davos foi simplesmente a face visível da mudança de relacionamento da Turquia com Israel (apud Dogan, 2010).

entre Ancara e Tel-Aviv durante a última década e meia, uma série de eventos têm levado a uma crispação no relacionamento entre os dois países. Em 2004, Erdoğan recusou visitar Israel,¹³¹ optando por visitar Damasco no final desse mesmo ano. Foi ainda bastante crítico relativamente aos assassinatos dos líderes do Hamas Sheikh Ahmed Yassin e Abdul Aziz Rantisi por parte de Israel, acusando este de «terrorismo de Estado» (Kirişçi, 2006: 63). Em 2006, Erdoğan iria ainda mais longe ao receber uma delegação do Hamas em Ancara, liderada por Khaled Meshaal (*idem*: 62). No outono de 2009, Ancara retirou o convite a Israel para participar em manobras aéreas conjuntas (Barysch, 2010: 6).

Para além das dificuldades de relacionamento direto com Israel, a aproximação de Ancara a Teerão veio de certa forma complicar as relações com Telavive. No seguimento da visita de Erdoğan a Teerão em novembro de 2009, Davutoğlu deslocou-se a Teerão em fevereiro de 2010 com o objetivo de chegar a um acordo relativamente à questão do urânio enriquecido. Esse acordo seria de facto obtido¹³² em maio, com o envolvimento do Brasil, envolvendo a transferência de 1200 quilos de urânio pouco enriquecido para a Turquia em troca de um reator de pesquisa, sendo que esse urânio continua a ser propriedade iraniana.

Em termos de resultados, a Turquia conseguiu melhorar o seu relacionamento com o Médio Oriente, Ásia Central e Cáucaso. Não conseguiu, contudo, melhorar o relacionamento com a União Europeia, continuamente imergida na complexa problemática do alargamento (Barysch, 2010: 1). O seu relacionamento com os EUA também não melhorou substancialmente, apesar da mudança de Administração

¹³¹ Erdoğan acabaria por visitar Israel em 2005.

¹³² A sua implementação está contudo dependente da avaliação da situação por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas (BBC News, 17/05/10).

em Washington e de a Turquia continuar a ter uma importância estratégica para Washington.¹³³

Tanto Bruxelas como Washington começam a ficar preocupados com o empenho orientalista de Ancara. A aproximação por parte da Turquia a países como a Síria, o Irão e o Sudão não ajudou a tranquilizar o receio de que a Turquia esteja em busca de alternativas (Barysch, 2010: 2).

Contudo, se é verdade que este empenho externo relativamente ao Médio Oriente é uma realidade, alicerçada em interesses económicos (expansão de mercados e investimento), culturais (reforço dos laços com países muçulmanos) e estratégicos (promoção de estabilidade na vizinhança), é preciso entender que este ativismo político não é exclusivo a essa mesma região. A Turquia tem sido um dos principais contribuidores de tropas para a missão da OTAN no Afeganistão, assumiu em 2009 o cargo de membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi impulsionadora de projetos como a Aliança das Civilizações, envidou esforços para criar, no rescaldo da crise na Geórgia, uma Plataforma de Estabilidade e Cooperação do Cáucaso e tem, nos últimos meses, desenvolvido relações com países como o Brasil, com quem até então mantinha um limitado relacionamento externo. A Turquia abriu sete embaixadas em 2009 e irá abrir vinte e seis em 2010, a maioria na África Subsaariana e na América Latina (Grigoriadis, 2010: 8).

Podemos, pois, concluir que há, de facto, uma mudança na política externa turca, que até certo ponto se tem focado mais no Médio Oriente, mas que é uma mudança sobretudo de atitude, mais do que de alteração de enfoque regional.

¹³³ De acordo Stephen Larrabee o acesso permanente à base aérea de Incirlik, assim como a outras bases turcas garante que mais de 70% do carregamento militar enviado para o Iraque seja feito através da Turquia (2009: 99).

Conclusão

Foi objetivo deste capítulo mostrar a evolução da política externa turca desde o fim da II Guerra Mundial, com um claro enfoque na crescente afirmação internacional da Turquia. Como foi possível analisar ao longo do capítulo, esta maior afirmação turca na cena internacional não deve ser considerada como uma vitória do Islão sobre o laicismo turco ou sequer como um favorecimento de uma política externa turca voltada para o Médio Oriente em detrimento do ‘destino’ Ocidental que a Turquia parecia querer abraçar durante o pós-II Guerra Mundial. Em boa verdade, e seguindo a ideia de Omer Taspinar (2010), a Turquia pretende somente diversificar o seu relacionamento externo, apostando numa política externa que esteja mais de acordo com o seu crescente peso político, cultural, demográfico e sobretudo económico na esfera internacional. Utilizando a expressão de Fareed Zakaria (2008), esta é uma Turquia de uma era ‘pós-Americana’ e é pois neste contexto que a sua política externa deve ser entendida.

Quadro 1.
Questões para análise
Analisando a evolução da política externa turca nos últimos cinquenta anos, até que ponto se pode falar na Turquia como 'ponte' entre o Ocidente e Oriente?
O que trouxe de novo o fim da Guerra Fria relativamente ao posicionamento turco face ao complexo quadro geopolítico em que se insere?
É a política externa turca do AKP essencialmente virada para o Médio Oriente? Justifique.
Comente a política externa turca para com a União Europeia e os Estados Unidos/Aliança Atlântica (OTAN).

Quadro 2.
Fontes na internet
<i>The Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV)</i> , http://www.tesev.org.tr/default.asp?PG=ANAEN
Foreign Policy Institute, http://www.foreignpolicy.org.tr/
Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Turquia, http://www.mfa.gov.tr
<i>Today's Zaman</i> , http://www.todayszaman.com/tz-web/
<i>Hurriyet Daily News</i> , http://www.hurriyetdailynews.com

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Hale, William (2000) <i>Turkish Foreign Policy 1774-2000</i> . London: Frank Cass Publishers.
Fuller, Graham E. (2008) <i>The New Turkish Republic. Turkey as a pivotal state in the muslim world</i> . Washington D.C.: USIP.
Kirişçi, Kemal (2006) <i>Turkey's foreign policy in turbulent times</i> , Chaillot Paper, 92, EU-ISS.
Robins, Philip (2003) <i>Suits and Uniforms. Turkish Foreign Policy Since the Cold War</i> . London: Hurst & Company.
Rubin, Barry Rubin e Kirişçi, Kemal (2002) (org) <i>Turkey in World Politics. An Emerging Multiregional Power</i> . Istanbul: Bogaziçi University Press.

Bibliografia

- Alessandri, Emiliano (2010) *The New Turkish Foreign Policy and the Future of Turkey-EU Relations*, Documenti IAI 10/03, Instituto Affari Internazionali.
- Barrinha, André (2009) «A Turquia e a ilusão do Médio Oriente», *Relações Internacionais*, 21.

- Barrinha, André (2008) «The Copenhagen School in US-Turkey relations: the 'War on Terror' in Northern Iraq», *Oficina do CES*, 295, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.
- Barysch, Katinka (2010) «Can Turkey combine EU accession and regional leadership?», Policy Brief, Center for European Reform.
- BBC News (2010) «Iran signs nuclear fuel-swap deal with Turkey», 17 maio. [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8685846.stm] (consultado a 14 de outubro de 2010).
- Birand, Mehmet Ali (1991) *Shirts of Steel. An Anatomy of the Turkish Armed Forces*. London: I.B. Tauris.
- Davutoğlu, Ahmet (2009) «Turkish Foreign Policy and the EU in 2010», *Turkish Policy Quarterly*, 8(3), 11-17.
- Dogan, Yonca Poyraz (2010) «Turkey is the only Middle Eastern country pointing toward the future», *Today's Zaman*, 24 maio.
- Drorian, Svegi (2005) «Turkey: Security, State and Society in Troubled Times», *European Security*, 14(2), 255-275.
- Eralp, Yalim (2003) «An Insider's View of Turkey's Foreign Policy and Its American Connection», in Abramowitz, Morton (org), *The United States and Turkey. Allies in Need*. Nova Iorque: The Century Foundation Press, 109-144.
- Fuller, Graham E. (2008) *The New Turkish Republic. Turkey as a pivotal state in the Muslim world*. Washington D.C.: USIP.
- Grigoriadis, Ioannis (2010) *The Davutoglu Doctrine and Turkish Foreign Policy*. Working Paper, 8, Middle Eastern Studies Programme, ELIAMEP.
- Hale, William (2007) *Turkey, the US and Iraq*. London: SAQI.
- Hurriyet Daily News (2009) «Turkey ready for monitoring mission on Gaza-government official», 15 janeiro.
- Jacoby, Tim (2005) «Semi-Authoritarian Incorporation and Autocratic Militarism in Turkey», *Development and Change*, 36(4), 641-665.
- Jenkins, Gareth (2001) «Context and Circumstance: The Turkish Military and Politics», Adelphi Paper, 337, The International Institute for Strategic Studies: London.
- Karaosmanoğlu, Ali L. (2004) «Globalization and Its Impact on Turkey's Security in Karaosmanoğlu», in Ali, L. e Tashan, Seyfi (org), *The Europeanization of Turkey's Security Policy: Prospects and Pitfalls*. Ankara: Foreign Policy Institute, 11-24.
- Kirişçi, Kemal (2002) «U.S.-Turkish relations: New uncertainties in a renewed partnership», in Rubin, Barry e Kirisci, Kemal (org), *Turkey in world politics. An emerging multiregional power*. Istanbul: Bogazici University Press, 169-196.
- Kirişçi, Kemal (2006) *Turkey's foreign policy in turbulent times*. Chaillot Paper, 92, EU-ISS.
- Kuloğlu, Armağan and Şahin, Mustafa (2006) «The Past and the Future of Civil-Military Relations in Turkey», in Faltas, Sami and Jansen, Sander (org), *Governance and the Military: Perspectives for change in Turkey*. Groningen: CESS, 87-104.
- Kutlay, Mustafa (2009) «La economía durante la era republicana. Un terreno resbaladizo», *Vanguardia Dossier*, 32, julho/setembro, 60-66.

- Larrabee, Stephen (2009) «Revitalizar las relaciones con Estados Unidos», *Vanguardia Dossier*, 32, julho/setembro, 98-103.
- Nachmani, Amikan (2002) «What says the neighbor to the West? On Turkish-Greek relations», in Rubin, Barry e Kirisci, Kemal (org), *Turkey in world politics. An emerging multiregional power*. Istanbul: Bogazici University Press, 93-122.
- Onar, Nora Fisher (2009) *Neo Ottomanism, historical legacies and Turkish Foreign Policy*, EDAM Discussion Paper Series, 3.
- Robins, Philip (2003) *Suits and Uniforms. Turkish Foreign Policy Since the Cold War*. Londres: Hurst & Company.
- Taspinar, Omer (2009) «La compleja política turca para Oriente Médio», *Vanguardia Dossier*, 32, julho/setembro, 105-110.
- Taspinar, Omer (2010) «Turkish Gaullism?», *Today's Zaman*, 12 abril.
- Uzgel, Ilhan (2002) The Balkans: Turkey's stabilizing role», in Rubin, Barry e Kirisci, Kemal (org), *Turkey in world politics. An emerging multiregional power*. Istanbul: Bogazici University Press, 65-92.
- Zakaria, Fareed (2008) *The Post-American World*. Nova Iorque: W. W Northon & Company Ltd.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Ana Santos Pinto é Professora Auxiliar no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/UNL). Concluiu, em 2014, o Doutoramento em Ciência Política e Relações Internacionais, Especialidade de Estudos Político de Área, na mesma Universidade, com tese subordinada ao tema «A identidade política internacional da União Europeia: o caso do conflito israelo-palestiniano». Investigadora no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL), desde 2004, e do Instituto da Defesa Nacional desde 2013, desempenhou funções de *Research Consultant* para a Organização das Nações Unidas, no Projecto Aliança das Civilizações (2008-2009) e foi Assistente de Investigação no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (2001-2003). Tem como principais áreas de interesse académico os Estudos Europeus, a geopolítica do Médio Oriente e questões de segurança e defesa.

André Barrinha é professor de Política e Relações Internacionais na Canterbury Christ Church University, no Reino Unido e Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É doutorado nessa mesma área pela Universidade de Kent, Reino Unido. Esteve entre 2004 e 2006 ligado ao Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, em Lisboa. Os seus principais interesses de investigação são nas áreas dos Estudos Críticos de Segurança, Segurança Europeia, Política Externa da Turquia e Teoria das Relações Internacionais.

Carlos Gaspar é assessor do Conselho de Administração da Fundação Oriente. Docente convidado da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Nova de Lisboa, e investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da mesma Universidade. Assessor do Instituto de Defesa Nacional. Conferencista no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa e no Instituto de Estudos Superiores Militares. Director da revista *Relações Internacionais*, membro do Conselho de Redacção das revistas *Nação e Defesa*, *Finisterra* e *Respublica*. Entre os seus trabalhos, incluem-se «Portugal y la Union Europea», in Braulio Gomez Fortes, António Barreto, Pedro Magalhães (2003). «El sistema politico de Portugal», Madrid: Siglo XXI. «Revisitation du Dernier Homme», in Anne-Marie LeGloannec, Alexandre Smolar (2003), *Melanges en Honneur de Pierre Hassner*. Paris: Esprit. «A Guerra Fria acabou duas vezes», *Nação e Defesa*, 2(105). «Raymond Aron and the Origins of the Cold War», in Bryan-Paul Frost, Daniel Mahoney (2007) *Essays in Honor of Raymond Aron. Political Reason in the Age of Ideology*. New Brunswick: Transaction Publishers. «The United States and East Asia», in Luis Tomé, Robert Sutter (org) (2009) *East Asia Today*. Coordenador, com João Marques de Almeida e Nuno Severiano Teixeira (2007) *Raymond Aron*. Lisboa: IDN, Cosmos.

Carmen Amado Mendes é professora auxiliar de Relações Internacionais da Universidade de Coimbra; Doutora em estudos políticos pela *School of Oriental and African Studies* – Universidade de Londres, Mestre pelo *Institut des Hautes Études Européennes* – Universidade de Estrasburgo e Licenciada pelo Instituto de Ciências Sociais e Políticas – Universidade Técnica de Lisboa. É membro-fundador do Observatório da China em Portugal e organizou em Coimbra a conferência de 2014 da *European Association for Chinese Studies*, enquanto membro da direcção. Foi Presidente da Secção de

Relações Internacionais e vogal da direção da Associação Portuguesa de Ciência Política, professora visitante da Universidade de Macau e da Universidade de Salamanca, investigadora de pós-doutoramento do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, auditora do Instituto de Defesa Nacional e co-fundadora da empresa ChinaLink Consultores Lda. Coordenou um projeto na Universidade de Coimbra sobre o papel de Macau nas relações da China com os Países de Língua Portuguesa e um projeto sobre cooperação Sul-Sul da *Europe China Research and Advice Network*, financiado pelo Serviço Europeu para a Ação Externa. Autora de *Portugal, China and the Macau Negotiations* (Hong Kong University Press, 2013) e de outras publicações sobre política externa chinesa e Macau.

Carmen Fonseca é professora auxiliar de Relações Internacionais no Departamento de Estudos Políticos da FCSH-NOVA e investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. É doutorada em Relações Internacionais pela FCSH-NOVA com uma dissertação sobre a política externa brasileira no período do presidente Lula da Silva. Em 2012 foi *Visiting Fellow* na Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro). Os seus interesses de investigação centram-se na política externa brasileira, potências regionais e potências emergentes.

Constantino Xavier é doutorando em *International Affairs* na Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University, em Washington DC, financiado com bolsas da Fulbright e da Fundação para a Ciência e Tecnologia. Pós-graduado e mestre (*M.A., M.Phil.*) em *International Politics* pela Jawaharlal Nehru University, em Nova Deli, onde residiu entre 2004 e 2008 e trabalhou como correspondente do semanário *Expresso* e na Embaixada de Portugal durante a Presidência da União Europeia. É licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de

Lisboa. Os seus interesses de investigação incidem sobre a política externa indiana, segurança na Ásia do Sul, relações UE-Índia e Índia-Africa e políticas migratórias e diásporas. Trabalhou na Brookings Institution 21st Century Defense Initiative e India Project.

Daniela Nascimento é professora auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde lecciona na Licenciatura, no Mestrado em Relações Internacionais e no Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos. É, desde 2009, investigadora do Centro de Estudos Sociais (CES). É doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Inter-Universitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza e licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, direitos humanos, reconstrução pós-conflito, acção humanitária, com enfoque em África. Tem publicados nestas áreas capítulos em livros e artigos em revistas científicas nacionais e estrangeiras.

Emanuel Bernardes Joaquim é doutorando em Relações Internacionais, variante de História e Teoria das Relações Internacionais, na Faculdade de Ciência Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) e investigador no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-UNL). Autor dos artigos «Entre Duas Realidades: Os Realismos e a Relação Entre as Estruturas Doméstica e Internacional», *Relações Internacionais*, 36, Dezembro, 2012, pp. 73-86; «Teorização Excepcionalista e História» – o subsistema da Ásia-Pacífico e a estratégia da Administração Obama» (Working Paper). Está a desenvolver investigação para a obtenção do grau de Doutor subordinada ao tema: «Teorização Excepcionalista»

e História – o subsistema da Ásia-Pacífico e a estratégia americana da Administração Obama».

Licínio Simão é professora auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Foi investigadora e professora convidada da Academia da OSCE, em Biskeque, em 2010, colaboradora do Núcleo de Ciência Política e Relações Internacionais (NICPRI), Universidade do Minho até 2010 e integrou o *Centre for European Policy Studies*, em Bruxelas, como Investigadora convidada, em 2007. A autora trabalha sobre as relações externas da União Europeia para o Cáucaso do Sul e dinâmicas regionais na Eurásia. Publicações recentes incluem «Competing for Eurasia: Russian and European Union Perspectives» (com S. Fernandes), in M. R. Freire e R. Kanet (org) *Russia in Eurasia: External Player and Regional Dynamics* (Palgrave MacMillan); «Carta de Biskeque: Da democracia na Ásia Central», Relações Internacionais, 2010; *Engaging Civil Society in the Nagorno Karabakh Conflict: What Role for the EU and its Neighbourhood Policy?*, MICROCON Policy Working Paper 11, Brighton: MICROCON.

Luís da Vinha é professor auxiliar de Geografia e Ciência Política na Valley City State University (EUA). É doutorado em Relações Internacionais – Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Mestre em Geografia pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. É igualmente investigador convidado no Núcleo de Investigação em Geografia e Planeamento da Universidade do Minho. As suas principais áreas de interesse centram-se nos processos de decisão de política externa, política externa dos EUA, mapas mentais geográficos e state-building/nation-building.

Maria Raquel Freire é investigadora do Centro de Estudos Sociais e professora associada com agregação de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, onde lecciona na Licenciatura e Mestrado em Relações Internacionais e no programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos. É doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Kent, Reino Unido, mestre em Relações Internacionais pela mesma universidade e licenciada em Relações Internacionais pela Universidade do Minho. Os seus interesses de investigação centram-se nos estudos para a paz, teorias de Relações Internacionais, política externa, Rússia e espaço pós-soviético. Tem publicados nestas áreas vários livros, capítulos de livros e artigos científicos. Publicações recentes incluem *Managing Crises, Making Peace: Towards a Strategic EU Vision for Security and Defense* co-coordenadora com M.G.Galantino, Palgrave Macmillan, 2015; *Segurança, Liberdade e Política: A Escola de Copenhaga em Português* co-coordenadora com A. Barrinha, Imprensa de Ciências Sociais, 2015; e coordenadora de *Consolidação da Paz e a sua Sustentabilidade: As missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.

Nuno Severiano Teixeira é pró-Reitor da Universidade Nova de Lisboa e professor de Relações Internacionais no Departamento de Estudos Políticos da FCSH-UNL. Doutorado em História pelo Instituto Universitário Europeu, Florença e Agregado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Foi *Visiting Professor* na Universidade Georgetown (2000) e *Visiting Scholar* no Instituto de Estudos Europeus da Universidade da Califórnia, Berkeley (2004). Foi Director do Instituto de Defesa Nacional (1996-2000) e do IPRI-UNL (2003-2006). Foi Ministro da Administração Interna (2000-2002) e Ministro da Defesa (2006-2009) do governo português. Tem obra publicada sobre história militar,

história das relações internacionais, história da construção europeia e segurança e defesa.

Patricia Daehnhardt é professora auxiliar de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Lusíada, em Lisboa e investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL). É membro do Conselho Científico do Instituto Português de Relações Internacionais e actualmente preside à Seção de Relações Internacionais da Associação Portuguesa de Ciência Política (2014-16). Patricia Daehnhardt tem um Doutoramento em Relações Internacionais pela London School of Economics and Political Science. A sua investigação centra-se na política europeia, externa e de segurança da Alemanha, na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia e nas relações entre os Estados Unidos, Rússia e Europa. É co-autora de *A Política Externa Russa no Espaço Euro-Atlântico: Dinâmicas de cooperação e competição num espaço alargado* (com Maria Raquel Freire), Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2014 e de 'Germany, the EU and a transforming domestic political arena', in Charlotte Bretherton and Michael Mannin, eds. *Contemporary European Politics: Transition and Europeanization* (Palgrave, 2013).

Paula Duarte Lopes é investigadora do Centro de Estudos Sociais e professora auxiliar do Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, leccionando no 1.º e 2.º ciclos de Relações Internacionais, bem como no Programa de Doutoramento em Política Internacional e Resolução de Conflitos. Doutorada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Johns Hopkins nos Estados Unidos da América. Mestre em Políticas da Economia Mundial pela London School of Economics and Political Science na Grã-Bretanha. Licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Os seus interesses de investigação incidem actualmente sobre os estudos para a paz, governação ambiental, políticas hídricas internacionais e cooperação internacional para o desenvolvimento. Tem várias publicações e comunicações sobre dinâmicas de governação internacional hídrica e ambiental.

Paula Marques dos Santos é licenciada em Relações Internacionais, fez uma Pós-Graduação em Comércio Internacional, e doutorada em História das Relações Internacionais. Docente da Universidade Lusíada do Porto, na licenciatura e mestrado em Relações Internacionais e da ESTGL, onde foi também directora do curso de Secretariado de Administração em 2008-2009. É responsável pela coordenação da formação contínua e Pós-Graduações da ESTGL. Tem publicado sobre emigração portuguesa, relações externas de Portugal, comunicação política, cidadania europeia e política externa. É ainda membro da *Team Europe* – equipa de especialistas da Comissão Europeia e formadora do Centro de Informação Europeia Jacques Delors.

Tiago Moreira de Sá é Doutorado em História Moderna e Contemporânea, especialidade de História das Relações Internacionais no Período Contemporâneo, pelo ISCTE-IUL. É professor auxiliar na Faculdade de Ciência Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL) e investigador no Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (IPRI-UNL). Autor de vários livros sobre os EUA, as relações luso-americanas e as transatlânticas, como por exemplo, *Carlucci versus. Kissinger. The USA and the Portuguese Revolution*, Washington D.C., Lexington Books, 2011; *Os Estados Unidos e a Descolonização de Angola*, Lisboa, Dom Quixote, 2011; *Os Estados Unidos da América e a Democracia Portuguesa*, Lisboa, Instituto Diplomático, 2009; *Os Americanos na Revolução Portuguesa*, Lisboa, Editorial Notícias, 2004. Está actualmente a escrever dois novos livros, um sobre as relações Luso-

-Americanas e outro sobre a Política Externa Portuguesa, ambos a publicar em 2015. Faz regularmente comentário de política internacional nos meios de comunicação social.

Verónica Martins tem um Master em Estudos Europeus políticos e administrativos pelo *College of Europe*, em Bruges, e concluiu, em 2012, o Doutoramento em Ciência Política, especialidade Europa, no *Institut d'Etudes Politiques de Paris (Centre d'Etudes Européennes)* e na Universidade do Minho (Ciência Política e Relações internacionais), em co-tutela internacional. Foi colaboradora do Centro de Informação Europeia Jacques Delors e do Instituto de Defesa Nacional e investigadora no *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe* no Luxemburgo onde trabalhou sobre as relações franco-britânicas no âmbito da segurança e defesa no seio da UEO (2012-2015). Os seus interesses de investigação incluem as teorias da integração europeia, a política externa da União Europeia (vizinhança do Sul) da França e de Portugal, a região do Mediterrâneo, as questões de imigração e de luta contra o terrorismo. Publicações recentes incluem, «Portugal and the Mediterranean region: What role for Civil Society in Foreign Policy?», in Schäfer I. and Henri J-B (org) (2009), *Mediterranean Policies from Above and Below*, Nomos, 63-86; «Towards a Europeanisation of French Mediterranean Politics?», in *L'Europe en Formation*, 2(368), 2013, 223-240; «A dimensão externa da segurança interna nas relações entre a França e a Tunísia», *Relações Internacionais*, 40, 2013, 67- 80.

SÉRIE ENSINO
IMPrensa DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS
2015

