

Maria Raquel Freire

Professora Auxiliar

Relatório da Unidade Curricular

**Políticas Externas das
Grandes Potências**

Licenciatura em Relações Internacionais

Faculdade de Economia
da Universidade de Coimbra

2012

O presente Relatório destina-se à realização de Provas de Agregação na área de Relações Internacionais (especialidade de História e Teoria das Relações Internacionais), de acordo com o disposto no Despacho Reitoral nº 544/97, publicado no Diário da República (II Série) em 16 de maio de 1997. Dando cumprimento ao disposto na alínea b) do artigo 5º do Decreto-Lei nº 239/2007 de 19 de junho, apresento neste Relatório os objetivos e conteúdos da unidade curricular de “Políticas Externas das Grandes Potências”, da Licenciatura em Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, e as orientações pedagógicas seguidas na sua docência.

1. Enquadramento e fundamentação da unidade curricular

A unidade curricular de Políticas Externas das Grandes Potências integra o atual plano de estudos do primeiro ciclo em Relações Internacionais. Esta licenciatura, criada em 1994, entrou em funcionamento em 1995/1996 e foi objeto de duas reestruturações. A primeira teve lugar no ano letivo de 2000/2001, com vista a solidificar a formação oferecida e assentou em três pressupostos principais: a unificação disciplinar terminando com as áreas de especialidade previamente existentes (Diplomacia, Cooperação, Comércio Internacional e Estudos Europeus); a inclusão de unidades curriculares optativas; e a manutenção da filosofia multidisciplinar, que desde o seu início esteve na base da criação e funcionamento desta Licenciatura. Uma outra reestruturação mais recente, seguindo os princípios e modelo de Bolonha teve lugar em 2006, com início no novo formato no ano letivo 2007/2008. Esta adequação seguiu as disposições constantes do DL no. 74/2006 de 24 de março, onde no seu Artigo 9º. se definem as condições de obtenção do Grau de Licenciado. De acordo com o estipulado, a Licenciatura em Relações Internacionais tem a duração de três anos, correspondentes a 180 ECTS. A Licenciatura mantém o pressuposto da multidisciplinaridade, reforçando simultaneamente a componente de especialização em Relações Internacionais, com vista ao desenvolvimento de um conjunto de competências cognitivas, analíticas e profissionais entendidas como fundamentais à formação nesta área.

Na reorganização da Licenciatura no âmbito do processo de Bolonha, a unidade curricular de Análise de Políticas Externas II deu lugar a uma nova unidade curricular denominada Políticas Externas das Grandes Potências. O objetivo desta alteração foi o de conferir à mesma uma dimensão de análise teórica e empírica sólida, recorrendo a estudos de caso de referência para a ilustração da teorização sobre política externa e para a análise conceptual que serve de base ao estudo desta unidade curricular. A metodologia de aprendizagem, de acordo com o espírito de Bolonha, centra-se no envolvimento ativo dos estudantes na sua formação, através de leituras fundamentais que servem de apoio a aulas de discussão, da realização de trabalhos individuais e em grupo com uma componente teórica e empírica, de exercícios de simulação de processos

de tomada de decisão, de propostas de análise comparativa de artigos de imprensa diferenciados sobre a mesma temática, entre outros, pretendendo promover debate sobre a política externa de grandes potências e desenvolver capacidade crítica face a leituras académicas, de documentos oficiais, de recomendações políticas, de artigos de opinião, e de peças informativas (jornais, televisão e outros).

A unidade curricular de Políticas Externas das Grandes Potências começa a funcionar como resultado do processo de Bolonha, procurando refletir na sua estrutura, mas acima de tudo nas suas metodologias, não só o cariz mais interativo inerente a Bolonha, mas também a necessidade de uma formação exigente capaz de responder adequadamente às valências exigidas no mundo do trabalho. Em termos de conteúdos, a unidade curricular revela preocupação por uma formação teórica de carácter plural, que permita espaço de análise ao estudante, bem como em termos epistemológicos, não direcionando as leituras sobre as políticas externas das grandes potências em estudo, mas antes proporcionando uma base de conhecimento que permita um debate de perspetivas e posicionamentos com vista à abertura de horizontes e um pensamento menos centrado na matriz realista clássica e mais aberto a novas leituras. Deste modo, a bibliografia fundamental recomendada procura salientar a diversidade de perspetivas teóricas e em matéria de análise dos diferentes estudos de caso, constituindo uma base plural de informação para o desenvolvimento e discussão das políticas externas dos atores identificados de forma sustentada e com coerência analítica.

A unidade curricular de Políticas Externas das Grandes Potências tem atribuídos, de acordo com a reforma de Bolonha, 4 ECTS (*European Credit Transfer and Accumulation System*), que refletem as horas de contato bem como os tempos dedicados a trabalho individual e/ou de grupo, bem como à preparação de atividades e a leituras que permitam uma dinamização crítica dos tempos letivos. Esta unidade curricular funciona no 2º semestre do terceiro ano da Licenciatura, beneficiando de conhecimentos adquiridos ao longo da formação, bem como de uma maior maturidade dos estudantes, permitindo que os resultados em termos de análise e discussão sejam abrangentes nas suas bases teóricas e conceptuais, bem como na análise dos processos de política externa definidos.

No conjunto de unidades curriculares oferecidas na Licenciatura em Relações Internacionais, esta ocupa um lugar relevante pelos conteúdos estudados, complementando numa lógica teórica e empírica outras unidades curriculares, e simultaneamente beneficiando dos conteúdos aí plasmados. Por exemplo, as unidades curriculares de Geopolítica e Geoestratégia I e II, de Dinâmicas da Paz e dos Conflitos, de Direitos Humanos e de Cooperação para o Desenvolvimento, apresentam estruturas curriculares que dialogam entre si e com a disciplina de Políticas Externas das Grandes Potências, reforçando o carácter transversal e multidimensional da formação que a Licenciatura em Relações Internacionais ambiciona.

De um modo mais específico, a unidade curricular de Políticas Externas das Grandes Potências analisa os processos associados à formulação e implementação da política externa, como estruturas institucionais, definição da agenda, processo de decisão e prossecução de objetivos quer na dimensão interna quer na dimensão internacional, e como estas se complementam (ou não). Inclui, deste modo, o estudo dos objetivos, atores e instrumentos na formulação e condução das políticas externas das grandes potências, como enquadramento para a análise dos principais desenvolvimentos nas políticas externas dos Estados Unidos da América, da Federação Russa, e da República Popular da China. Estes países tipificam grandes potências com contornos diferenciados, em termos de processos de decisão e implementação de política externa, orientações governativas e as suas implicações nas leituras de ações e reações a nível doméstico e na sua projeção externa, relação discurso/ação, e processos de (des)enquadramento normativo no sistema internacional. Esta diversidade permite uma análise comparativa das políticas externas destes três estados, amplamente reconhecidos na bibliografia, nas suas diferenças e especificidades, como grandes potências.

Além do mais, a unidade curricular contextualiza a análise de política externa nos seus modelos teóricos específicos, bem como na ligação desta com as principais correntes teóricas de Relações Internacionais. Esta abordagem é prosseguida com base num entendimento de que a análise de política externa exige a conjugação de elementos positivistas com elementos pós-positivistas, onde o debate agência-estrutura assume

centralidade. Este quadro de análise abrangente, que serve de apoio à estrutura curricular desta unidade curricular visa alcançar os objetivos previamente identificados como centrais à aprendizagem. Por fim, é incluída uma aula de prospectiva onde alguns dos debates atuais relativos por exemplo à ascensão e declínio de grandes potências, e às alterações nas dinâmicas do sistema internacional são discutidos. Deste modo, pretende-se com esta unidade curricular proporcionar os conhecimentos de base necessários à compreensão das dinâmicas (inter)nacionais no domínio da política externa, estimulando a capacidade crítica e de análise conceptual e empírica dos estudantes.

A bibliografia de apoio existente é vasta, quer em termos teóricos quer relativamente à análise dos estudos de caso. Para cada tema do programa curricular estão definidos um conjunto de leituras fundamentais que visam responder à diversidade de perspetivas que se pretendem trazer a debate, bem como proporcionar as bases essenciais para uma discussão informada sobre processos de formulação e decisão em política externa, bem como relativamente a ações ou ausência delas e as suas implicações nas leituras do posicionamento dos atores no sistema internacional. O programa da unidade curricular como apresentado neste relatório resulta de reflexão ao longo dos últimos anos sobre a melhor forma de estruturar os conteúdos com vista a alcançar os objetivos traçados. Neste sentido, as 14 semanas que constituem o semestre estão organizadas segundo o seguinte modelo: as primeiras quatro sessões são dedicadas ao estudo aprofundado das matérias teóricas relacionadas com a temática da política externa, incluindo um exercício de simulação de um processo de tomada de decisão em aula; as restantes sessões estão divididas em três aulas dedicadas a cada grande potência, permitindo uma compreensão aprofundada das dinâmicas associadas à modelação, formulação, decisão e implementação das políticas externas. Uma última sessão é dedicada a uma análise prospectiva, onde se discutem tendências no sistema internacional face ao debate sobre a reconfiguração da ordem internacional em curso, bem como se sintetizam e traçam alguns elementos comparativos, ora distintivos ora semelhantes, das políticas externas das grandes potências em análise ao longo do funcionamento da unidade curricular.

Em suma, os conteúdos curriculares expostos neste relatório trabalham a dimensão teórica da política externa, e apresentam os traços dominantes da evolução da política externa das grandes potências em estudo, nomeadamente EUA, Rússia e China, desde o contexto pós-Segunda Guerra Mundial até aos dias de hoje. O objetivo é fornecer em aula as bases fundamentais para a compreensão de dinâmicas e para o relacionamento de determinados acontecimentos com o processo de definição e ajuste da política externa destes estados. A estrutura curricular definida e os conteúdos propostos visam proporcionar espaço de debate, promover a aquisição de competências a nível de análise crítica e desenvolver métodos de investigação e análise. Pretende-se, deste modo, que esta unidade curricular constitua um estímulo à aprendizagem, com ênfase ao nível da capacidade analítica e de argumentação.

2. Conteúdos

2.1. Programa da unidade curricular

Parte I

1. Enquadramento teórico e conceptual

- 1.1. O conceito
- 1.2. A génese dos estudos de política externa
- 1.3. A política externa e as teorias de Relações Internacionais
- 1.4. Modelos de decisão em política externa

Leituras recomendadas:

- Allison, Graham; Zelikow, Philip (1999) *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman Publishing Group.
- Axelrod, Robert (1976) *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Freire, Maria Raquel (2011) (org.) *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- George, Alexander (1980) *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Hill, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hudson, Valery (2007) *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Jervis, Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mintz, Karl; DeRouen (2010) *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- Neack, Laura (2008) *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

- Rosenau, James (1969) (org.) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of the National and International Politics*. New York: Free Press.
- Simon, Herbert (1955) “A Behavioral Model of Rational Choice”, *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Smith, Steve; Hadfield, Amelia e Dunne, Tim (2008) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, R.; Bruck, H. e Sapin, B. (2002) (org.) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Vertzberger, Yaacov (2002) *The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford, California: Stanford University Press.

PARTE II

1. Análise de estudos de caso

1.1. A política externa dos Estados Unidos da América

- 1.1.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos
- 1.1.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: os anos da Guerra Fria e as condicionantes da ordem bipolar
- 1.1.3. Pós-Guerra Fria: a política externa dos EUA entre realismo e idealismo, e entre unilateralismo e multilateralismo
- 1.1.4. Uma potência hegemónica?

Leituras recomendadas:

Documentos oficiais.

Chollet, Derek; Goldgeier, James (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.

- Chomsky, Noam (2004) *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*. New York: Henry Holt and Company. Capítulo 2: "Imperial Grand Strategy", 11-49.
- Gaddis, John Lewis (2005) *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Holsti, O. (2006) *Making American Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Kagan, Robert (2006) *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*. New York: Vintage Books.
- Kissinger, Henry (2002) *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the Twenty-First Century*, London, Simon and Schuster. Capítulo 7: "Peace and Justice", 234-282.
- Leffler, Melvyn e Legro, Jeffrey (2008) (org.) *To Lead the World: American Strategy after The Bush Doctrine*. New York: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S. Jr. (2002) *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. Oxford: Oxford University Press. Capítulo 5: "Redefining the National Interest", 137-171.
- Papp, Daniel, Loch Johnson e John Endicott (2005) *American Foreign Policy: History, Politics and Policy*. New York: Pearson Longman.
- Renshon, Stanley (2010) *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine*. New York: Routledge.
- Rosati, Jerel (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.
- Walt, Stephen M. (2005) *Taming American Power: The Global Response to US Primacy*. New York: W. W. Norton & Company.

Woodward, Bob (2005) *Bush at War*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
Zakaria, Fareed (2008) *The Post-American World*. New York: W.W. Norton and Company.

1.2. A política externa da União Soviética/Federação Russa

- 1.2.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos
- 1.2.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: o condicionalismo bipolar nos anos de Guerra Fria
- 1.2.3. Pós-Guerra Fria: a política externa da União Soviética/Rússia em transição
- 1.2.4. Política externa da ‘nova Rússia’
- 1.2.5. Uma potência em declínio?

Leituras recomendadas:

Documentos oficiais.

Freire, Maria Raquel (2011) *A Rússia de Putin: Vetores Estruturantes de Política Externa*. Coleção Cosmopolis. Coimbra: Almedina.

Freire, Maria Raquel e Kanet, Roger E. (2012) *Russia and Its Near Neighbours: Identity, Interests and Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Kanet, Roger E. e Freire, Maria Raquel (2012) *Russia and European Security*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.

Legvold, Robert (2007) (org.) *Russian Foreign policy in the 21st Century and the Shadow of the Past*. New York: Columbia University Press.

Malfliet, Katlijin; Verpoest, Lien e Vinokurov, Avgeny (2007) *The CIS, the EU and Russia: The Challenges of Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mankoff, Jeffrey (2009) *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Plymouth: Rowman & Littlefield.

- Makarychev, Andrei (2010) “La Presidencia de Medvédev: El Perfil Cambiante de la Federación Rusa”, *Anuario Internacional CIDOB 2010 – Perfil de Países: Federación Rusa*. CIDOB: Barcelona, 435-442.
- Sakwa, Richard (2011) *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sakwa, Richard (1998) *Soviet Politics in Perspective*. 2ª ed. London: Routledge.
- Selezneva, Ludmilla (2003) “Post-Soviet Russian Foreign Policy: Between Doctrine and Pragmatism” in Fawn, Rick (org.), *Realignments in Russian Foreign Policy*. London: Frank Cass, 10-28.
- Shevtsova, Lilia (2005) *Putin’s Russia*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Thorun, Christian (2009) *Explaining Change in Russian Foreign Policy. The Role of Ideas in Post Soviet Russia’s Conduct towards the West*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tinguy, Anne (2008) (org.) *Moscou et le Monde – L’Ambition de la grandeur: Une Illusion?* Paris: Éditions Autrement.
- Trenin, Dmitri (2007) “Russia Redefines itself and its Relations with the West”, *The Washington Quarterly*, 30(2), 95-105.
- Tsygankov, Andrei (2006) *Russia’s Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

1.3. A política externa da República Popular da China

- 1.3.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos
- 1.3.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: os anos da Guerra Fria e a postura face à ordem bipolar
- 1.3.3. Pós-Guerra Fria: a política externa chinesa entre idealismo e pragmatismo
- 1.3.4. Uma potência pacífica em ascensão?

Leituras recomendadas:

Documentos oficiais.

Bijian, Zheng (2005) “China’s ‘peaceful rise’ to great power status”, *Foreign Affairs*, 84(5), 18-24.

Breslin, Shaun (2010) (org.) *Handbook of China’s International Relations*. London: Routledge.

Feng, Huiyun (2006) *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War*. London: Routledge.

Foot, Rosemary (1997) “The Study of China’s International Behaviour: International Relations Approaches” in Woods, Ngaire, *Explaining International Relations since 1945*. Oxford: Oxford University Press.

Foot, Rosemary (2006) “Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging”, *International Affairs*, 82(1), 77-94.

Fürst, Rudolf (2005) “Taiwan – A Maturing Chinese Democracy”, *Perspectives*, 24, 42-60.

Gilboy, G. e Read, B. (2008) “Political and Social Reform in China: Alive and Walking”, *The Washington Quarterly*, 31(3), 143-164.

Hao, Yufan; Wei, C. X. George e Dittmer, Lowell (2009) (org.) *Challenges to Chinese Foreign Policy: Diplomacy, Globalization, and the Next World Power*. Lexington, KY: The University Press of Kentucky.

Ikenberry, John (2008) “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, 87(1), 23-37.

Lanteigne, Marc (2009) *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. London: Routledge.

Lynch, Daniel (2009) “Chinese Thinking on the Future of International Relations: Realism as the Ti, Rationalism as the Yong?”, *The China Quarterly*, 197, 87-107.

Sutter, Robert (2012) *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*. 3ª ed.. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Zhao, Suisheng (2004) (org.) *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*. New York: M. E. Sharpe.

PARTE III

Prospetiva

Leituras recomendadas:

Cerny, Philip (2008) “Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm”, *Journal of International Trade and Diplomacy*, 2(1), 1-46.

Edelman, Eric (2010) “The Broken Consensus: America’s Cintested Primacy”, *World Affairs*, 173(4), 51-60.

Ferguson, Niall (2010) “Complexity and Collapse: Empires on the Edge of Chaos”, *Foreign Affairs*, 89(2), 18-32.

Ikenberry, John (2010) “The Liberal International order and its Discontents”, *Millennium*, 38(3), 509-521.

Kagan, Robert (2008) *The Return of History and the End of Dreams*. London: Atlantic Books.

MacDonald, Paul e Parent, Joseph (2011) “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment”, *International Security*, 35(4), 7-44.

Nye Jr., Joseph (2010) “The Future of American power: Dominance and Decline in Perspective”, *Foreign Affairs*, 89(6), 2-12.

Ratner, Ely (2011) “The Emerging Security Threats Reshaping China’s Rise”, *The Washington Quarterly*, 34(1), 29-44.

Xinbo, Wu (2010) “Understanding the Geopolitical Implications of the Global Financial Crisis”, *The Washington Quarterly*, 33(4), 155-163.

Estrutura programática detalhada por aula:

Aula 1

Parte I

1. Enquadramento teórico e conceptual

1.1. O conceito

1.2. A génese dos estudos de política externa

Leituras:

Freire, Maria Raquel (2011) (org.) *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Rosenau, James (1969) (org.) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of the National and International Politics*. New York: Free Press.

Snyder, R.; Bruck, H. e Sapin, B. (2002) (org.) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave-Macmillan.

Aula 2

1.3. A política externa e as teorias de Relações Internacionais

Leituras:

Hill, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Hudson, Valery (2007) *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

Neack, Laura (2008) *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Aula 3

1.4. Modelos de decisão em política externa

Leituras:

Allison, Graham; Zelikow, Philip (1999) *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman Publishing Group.

Axelrod, Robert (1976) *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Mintz, Karl; DeRouen (2010) *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.

Aula 4

1.4. Modelos de decisão em política externa (continuação)

Leituras:

George, Alexander (1980) *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Jervis, Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Simon, Herbert (1955) “A Behavioral Model of Rational Choice”, *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.

Aula 5

Parte II

2. Análise de estudos de caso

2.1. A política externa dos Estados Unidos da América

2.1.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos

2.1.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: os anos da Guerra Fria e as condicionantes da ordem bipolar

Leituras:

Documentos oficiais.

Gaddis, John Lewis (2005) *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. New York: Oxford University Press.

Holsti, O. (2006) *Making American Foreign Policy*. New York: Routledge.

Papp, Daniel, Loch Johnson e John Endicott (2005) *American Foreign Policy: History, Politics and Policy*. New York: Pearson Longman.

Aula 6

2.1. A política externa dos Estados Unidos da América

2.1.3. Pós-Guerra Fria: a política externa dos EUA entre realismo e idealismo, e entre unilateralismo e multilateralismo

Leituras:

Kissinger, Henry (2002) *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the Twenty-First Century*, London, Simon and Schuster.

Woodward, Bob (2005) *Bush at War*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

Zakaria, Fareed (2008) *The Post-American World*. New York: W.W. Norton and Company.

Aula 7

2.1. A política externa dos Estados Unidos da América

2.1.4. Uma potência hegemónica?

Leituras:

Chomsky, Noam (2004) *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*. New York: Henry Holt and Company.

Kagan, Robert (2006) *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*. New York: Vintage Books.

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

Walt, Stephen M. (2005) *Taming American Power: The Global Response to US Primacy*. New York: W. W. Norton & Company.

Aula 8

2.2. A política externa da União Soviética/Federação Russa

2.2.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos

2.2.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: o condicionalismo bipolar nos anos de Guerra Fria

Leituras:

Documentos oficiais.

Sakwa, Richard (1998) *Soviet Politics in Perspective*. 2ª ed. London: Routledge.

Selezneva, Ludmilla (2003) “Post-Soviet Russian Foreign Policy: Between Doctrine and Pragmatism” in Fawn, Rick (org.), *Realignments in Russian Foreign Policy*. London: Frank Cass, 10-28.

Tsygankov, Andrei (2006) *Russia's Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Aula 9

2.2. A política externa da União Soviética/Federação Russa

2.2.3. Pós-Guerra Fria: a política externa da União Soviética/Rússia em transição

2.2.4. Política externa da ‘nova Rússia’

Leituras:

Freire, Maria Raquel (2011) *A Rússia de Putin: Vetores Estruturantes de Política Externa*. Coleção Cosmopolis. Coimbra: Almedina.

Legvold, Robert (2007) (org.) *Russian Foreign policy in the 21st Century and the Shadow of the Past*. New York: Columbia University Press.

Shevtsova, Lilia (2005) *Putin's Russia*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Aula 10

2.2. A política externa da União Soviética/Federação Russa

2.2.5. Uma potência em declínio?

Leituras:

- Mankoff, Jeffrey (2009) *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Tinguy, Anne (2008) (org.) *Moscou et le Monde – L’Ambition de la grandeur: Une Illusion?* Paris: Éditions Autrement.
- Thorun, Christian (2009) *Explaining Change in Russian Foreign Policy. The Role of Ideas in Post Soviet Russia’s Conduct towards the West*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Aula 11

2.3. A política externa da República Popular da China

- 2.3.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos
- 2.3.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: os anos da Guerra Fria e a postura face à ordem bipolar

Leituras:

- Documentos oficiais.
- Feng, Huiyun (2006) *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War*. London: Routledge.
- Lanteigne, Marc (2009) *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. London: Routledge.
- Sutter, Robert (2012) *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*. 3ª ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Aula 12

2.3. A política externa da República Popular da China

- 2.3.3. Pós-Guerra Fria: a política externa chinesa entre idealismo e pragmatismo

Leituras:

Zhao, Suisheng (2004) (org.) *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*. New York: M. E. Sharpe.

Foot, Rosemary (2006) “Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging”, *International Affairs*, 82(1), 77-94.

Fürst, Rudolf (2005) “Taiwan – A Maturing Chinese Democracy”, *Perspectives*, 24, 42-60.

Aula 13

2.3. A política externa da República Popular da China

2.3.4. Uma potência pacífica em ascensão?

Leituras:

Bijian, Zheng (2005) “China’s ‘peaceful rise’ to great power status”, *Foreign Affairs*, 84(5), 18-24.

Ikenberry, John (2008) “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, 87(1), 23-37.

Hao, Yufan; Wei, C. X. George e Dittmer, Lowell (2009) (org.) *Challenges to Chinese Foreign Policy: Diplomacy, Globalization, and the Next World Power*. Lexington, KY: The University Press of Kentucky.

Aula 14

Parte III

Prospetiva

Leituras

Ferguson, Niall (2010) “Complexity and Collapse: Empires on the Edge of Chaos”, *Foreign Affairs*, 89(2), 18-32.

Ikenberry, John (2010) “The Liberal International order and its Discontents”, *Millennium*, 38(3), 509-521.

MacDonald, Paul e Parent, Joseph (2011) “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment”, *International Security*, 35(4), 7-44.

2.1. Desenvolvimento do programa da unidade curricular

Parte I

1. Enquadramento teórico e conceptual

A política externa, tradicionalmente associada aos estados, tem crescentemente vindo a ser associada a outros atores, como a União Europeia (UE), organismos não governamentais, multinacionais, entre outros, traduzindo-se em motivações, princípios e objetivos definidos num contexto interno, acautelando a sua envolvência mais lata, e expressando-se concretamente a nível externo. 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 carácter co-constitutivo das dimensões interna (doméstica) e externa (internacional) que acompanham todo o processo. O debate agente/estrutura é, neste quadro, um referencial fundamental para os estudos de política externa, na medida em que o posicionamento assumido perante o mesmo implica uma abordagem diferenciada das questões em análise. De facto, na bibliografia fundamental há discordância relativamente à prevalência da agência sobre a estrutura ou, inversamente, 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 bidirecional entre as dimensões doméstica e internacional, ultrapassando a convicção tradicional de que a política externa é dirigida estruturalmente, foi generalizada nos estudos nesta área.

Contudo, a discussão mantém-se relativamente ao peso relativo de cada uma destas dimensões no processo de formulação e decisão em política externa. Alguns autores defendem que o contexto doméstico constitui a variável relevante na definição e priorização da agenda de política externa, com a identificação da centralidade da

agência nos processos, por exemplo através de líderes enquanto decisores, ou no âmbito da atuação de burocracias ou grupos de pressão (Neack et al., 1995; Saideman e Ayres, 2007: 191). Outros autores argumentam que as abordagens estruturalistas, cujo enfoque se centra na forma como a estrutura informa as dinâmicas internas de decisão, constituem o elemento de referência fundamental, sendo que a agência não pode ser desenquadrada da estrutura, donde recebe os *inputs* para o processo de formação e tomada de decisão (Keohane e Nye, 2000; Waltz, 1979). Nesta dinâmica agente/estrutura, o cariz co-constitutivo de ambos, donde a inter-relação, mesmo que assimétrica, é assumida, permite uma leitura diferenciada ao implicar a ligação constante entre estes dois níveis de análise (Wendt, 1999).

Para além da tradução do debate agência/estrutura na teorização sobre política externa, outras dimensões de análise têm sido incorporadas em alguns estudos, procurando adicionar a visões mais tradicionais, formas complementares e mesmo alternativas, de ler os processos que lhe estão subjacentes. A inclusão de elementos de análise de cariz subjetivo, de todo irrelevantes para uma análise aprofundada da complexidade associada aos processos de formulação e decisão de política externa, como atitudes, crenças, valores e interesses, têm contribuído de forma fundamental para a análise das motivações e da expressão destas na tomada de decisão. 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, não se demarcando da questão agente/estrutura, apesar da abordagem mais abrangente que sugere (Houghton, 2007; Jørgensen, 2006; Carlsnaes, 2003; Hill, 2003; Snyder et al., 2002). Como expressão deste desenvolvimento, estudos recentes introduziram novas metodologias na análise de política externa, como por exemplo a análise de discurso. Esta visa estudar a linguagem da política externa, através da identificação de conceitos, expressões e outros elementos linguísticos que permitam explicitar posicionamentos e tendências, bem como compreender dinâmicas associadas aos processos de formulação e decisão em política externa, muitas vezes incorporados nas entrelinhas do discurso político (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.

1.1. O conceito de política externa

O conceito de política externa tem encontrado formulações diversas na bibliografia de referência, contudo é interessante notar que as definições existentes apresentam elementos comuns, nomeadamente a centralidade de atores estatais a nível governamental no processo de formulação da política externa, e a dimensão de intencionalidade da ação política inerente a estes processos (ver, por exemplo, Smith, Hadfield, e Dunne, 2008; Hill, 2003). Mas estas são definições que seguem uma abordagem tradicional de análise da política externa e que não conseguem captar a essência da complexidade dos novos contextos, atores e dinâmicas. As definições que se seguem traduzem esta dimensão tradicional de análise que tem prevalecido nesta área, muito devido à concetualização estatocêntrica da ordem internacional que prevalece como paradigma dominante, embora desafiado.

No caso concreto da política externa, esta é uma dificuldade acrescida, dado o imperativo de distanciamento de quadros estatais formatados, onde teoricamente o poder de decisão, formulação e implementação de políticas é reconhecido constitucionalmente ou através de leis fundamentais, na competência de órgãos governamentais. Nos estudos de caso que analisaremos para ilustrar as dinâmicas associadas ao processo, será muito clara esta identificação de agência com governamentalidade. O que estas abordagens não espelham é a nova multidimensionalidade associada a estes processos, não só em termos dos desenvolvimentos tecnológicos e ao nível das formas de comunicação, mas também em termos de atores e objetivos. Seguem-se, assim, algumas definições exemplificativas da leitura tradicional associada à concetualização de política externa (*apud* Freire e Vinha, 2011):

“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)

Nestas definições fica clara a limitação relativa ao reconhecimento de outros atores para além do contexto governamental como agentes nos processos de política externa, seja a nível supra-estatal, como a União Europeia nesta sua dimensão, ou sub-estatal, como o Hezbollah e comunidades não-estatais. Além do mais, estas definições não incluem os resultados não intencionais das decisões políticas, deixando uma lacuna concetual por resolver. De facto, muitas vezes os resultados das decisões políticas não correspondem ao objetivo inicialmente traçado, pelo que é fundamental ter em atenção a variação existente, evitando leituras simplistas de ação/reação face a uma realidade internacional complexa. Neste contexto, Kjell Goldmann (citado em Gustavsson, 1999) e Laura Neack (2008) sublinham a distinção entre “política verbalizada”, que significa o curso de ação que o agente de política externa afirma pretender seguir e “política não-verbalizada” que se traduz nas práticas efetivamente implementadas, e que nem sempre coincidem com a dimensão verbalizada. Deste modo, fica desde já claro que entre discurso e ação encontramos muitas vezes um distanciamento significativo, sendo que os fatores intervenientes no processo podem ser de natureza diferenciada, incluindo elementos materiais e ideacionais, ou de cariz mais subjetivo.

Torna-se, deste modo, relevante procurar compreender as razões subjacentes às declarações de prosseguimento de determinado curso de ação e a forma como esse curso é (ou não) seguido. Esta análise é importante uma vez que, como Laura Neack (2008:

10) argumenta, a análise de política externa inclui o estudo de processos, declarações e comportamentos, permitindo fazer as interligações entre os diferentes momentos associados às dinâmicas da política externa. A simples identificação de dinâmicas de política externa com objetivos centrais à política do estado, mesmo que evidenciando a influência de grupos de opinião ou pressão, por exemplo, não corresponde à complexidade que esta área de estudo e de ação reflete nos dias de hoje.

Alden e Aran (2012: 1) partem de uma conceitualização mais abrangente de política externa definindo-a como o “estudo da conduta e prática de relações entre diferentes atores, especialmente estados, no sistema internacional”. Os autores prosseguem afirmando que a “análise de política externa refere-se necessariamente não só aos atores envolvidos no aparelho formal de decisão do estado, mas também à variedade de fontes de influência subnacionais sobre a política externa do estado”, incluindo multinacionais, ativistas ambientais e atores não-estatais (Alden e Aran, 2012: 1-2). Os autores assumem uma leitura normativa do enfoque da política externa nos processos, uma vez que esta permite não só melhorar o processo de decisão e obter melhores resultados, como aumenta a possibilidade do estabelecimento e manutenção de relações pacíficas entre os estados (Alden e Aran, 2012: 1).

Ao concentrar-se nos diferentes atores e nos diferentes processos e dinâmicas de decisão, a análise de política externa ajuda a “identificar padrões de decisão únicos e genéricos e a gerar entendimentos sobre os estilos e personalidades de liderança que não podem ser revelados através de uma abordagem sistêmica à política externa” (Mintz e DeRouen Jr., 2010: 5). Como referido, a política externa envolve dinâmicas complexas, como incerteza sobre o contexto político, negociações e cedências várias no momento da decisão, difusão da autoridade política e variabilidade nas estruturas de decisão (Hagan, 2001), que devem ser tidos em atenção enquanto elementos relevantes aos estudos nesta área. 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 fatores eleitorais, opinião pública, grupos de pressão e preferências ideológicas (Holsti, 2006). Esta subdimensão interna da política externa tem ganho

crescente relevância nos estudos desta área devido à maior projeção que estes grupos têm vindo a adquirir em termos de influência nos processos de formulação e mesmo decisão.

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 ajustamentos constantes e não permitindo uma projeção linear dos interesses e objetivos dos estados. Estes tornam-se assim apenas uma parte, ainda que relevante, de todo um processo mais complexo na sua formulação e implementação.

1.2. A génese dos estudos 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 génese desta abordagem: *Foreign Policy Decision-Making* de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin (2002 [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 *Pre-theories 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). Estes autores abriram caminho aos estudos dedicados à decisão de política externa, com especial enfoque nos processos de decisão e nas estruturas dos grupos responsáveis por essas mesmas decisões, com implicações ao nível material e ideacional, e com a contextualização da agência na estrutura, a um nível subnacional (i.e. indivíduos enquanto agentes no processo decisional estruturado em torno do estado).

Igualmente significativo, o trabalho de Herman e Margaret Sprout foi fundamental para determinar a relação entre o *psycho-milieu* (o meio percecionado pelos decisores e ao qual reagem) 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 percecionam o meio, e não necessariamente a forma como ele é realmente. Relativamente aos resultados operacionais das decisões, aplica-se o inverso, ou seja, o que importa é como as coisas são, e não a forma como os decisores ‘imaginam’ que são (Sprout e Sprout, 1957: 327-328). Ao distinguir entre os diferentes *milieu*, os Sprout estiveram na génese dos trabalhos dedicados ao contexto da política externa, nomeadamente os que se centram na dimensão cognitiva dos decisores (crenças, atitudes, valores, emoções, estilos, perceções), adicionando a análises materialistas um cariz ideacional claro, e o fator humano e de incerteza como incontornáveis nos trabalhos sobre política externa.

Por sua vez, o trabalho de James Rosenau, reforçando a necessidade de aplicar conhecimentos de outras ciências sociais nas explicações de política externa, num contexto de debate entre o tradicionalismo e o behaviorismo, contribuiu para uma análise multinível e multicausal da complexidade associada à compreensão da mesma. Esta preocupação permitiu a definição dos alicerces para os trabalhos de política externa comparada, com ênfase na análise dos ‘eventos’ de política externa.

Embora estes estudos tenham avançado abordagens diferenciadas, foram pioneiros no estudo sistematizado da política externa, definindo os pressupostos teóricos basilares da

disciplina (Hudson e Vore, 1995). Muitos outros estudos se seguiram, e a área foi alargando o seu âmbito de análise não só teórica como tematicamente, respondendo também à própria evolução do contexto internacional. Contudo, é interessante sublinhar que estes estudos iniciais incorporam já muitas das preocupações que analistas atuais revelam incluindo face ao excessivo peso de estudos racionalistas e positivistas em matéria de política externa. Ao trabalharem o conhecimento das especificidades dos indivíduos envolvidos nas decisões de política externa como fundamental para a compreensão das escolhas; a questão de que a informação sobre estas especificidades deve ser incorporada na construção de teorias transnacionais e de médio-alcance; de que 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, estes autores integram nos seus estudos uma dimensão subjetiva clara ao nível da agência e na sua relação com a estrutura. Reconhecem ainda a relevância de fatores ideacionais para além das questões materiais tradicionalmente associadas a estes estudos, especialmente numa época de guerra fria, e o entendimento de política externa como um processo. Esta leitura atualizada dos contributos destes autores, oferece uma base de reflexão para o desenvolvimento de estudos numa linha interpretativista e de cariz normativo que adiciona claramente aos estudos nesta área, respondendo a vários desafios diretamente resultantes da própria evolução do contexto internacional, dos atores de política externa e da forma como os processos de formulação, decisão e implementação se dão.

De acordo com Hudson (2008), a análise de política externa nos dias de hoje mantém os compromissos teóricos particulares que a demarcaram desde a sua conceção e que atualmente se continuam a demonstrar relevantes para uma compreensão mais efetiva da complexidade da política internacional. Os novos desafios num contexto diferenciado da bipolaridade que caracterizou o surgimento destes estudos, implicam naturalmente a necessidade de adicionar novos ingredientes analíticos às propostas iniciais, mas é fundamental sublinhar o cariz inovador não só em termos do exercício de sistematização proposto, mas também da forma como é concetualizado. De facto, “a vontade e imaginação humana são fundamentais ao influenciar a condução dos assuntos globais” (Hudson e Vore, 1995: 210), e estando estas dimensões já plasmadas em

estudos tradicionais, implica uma maior sofisticação e a dotação de normatividade num contexto diferenciado e mais complexo.

1.3. A política externa e as teorias de Relações Internacionais

No cerne das análises de política externa clássicas encontra-se uma reação ao realismo e à forma como esta corrente teórica perspetiva as interações entre os estados, como entidades unitárias e racionais, onde o contexto doméstico e os seus constituintes não são considerados de relevância. O conceito de ‘interesse nacional’ surge neste quadro realista como fundamental, no sentido em que a política externa é entendida como o prosseguimento do interesse nacional que se traduz essencialmente em poder, ou seja, no aumento (ou manutenção) de capacidades e na melhor forma de obter vantagens no sistema internacional através de ações com alcance a nível externo. A questão de projeção de poder e do posicionamento estrutural dos estados no sistema internacional, numa lógica de capacidades (dado que as funções desempenhadas por estes atores se baseiam essencialmente no princípio de ‘sobrevivência’), são parte integrante de vários estudos sobre política externa, em particular num contexto de guerra fria, onde a rivalidade bipolar marca profundamente as relações internacionais. Os autores que seguem este alinhamento teórico “investigam as influências da estrutura do sistema internacional e o poder relativo dos estados de forma a compreender os resultados das decisões de política externa” (Alden e Aran, 2012: 4). A procura de padrões de decisão/ação marca a preocupação com a cientificidade que os estudos nesta área deveriam ganhar, sendo a influência behaviorista muito forte e resultando em quadros de análise positivistas.

O contributo neorealista centra-se, assim, na distribuição de capacidades no sistema e nos condicionalismos associados a um sistema internacional anárquico. A questão da sobrevivência permanece relevante, bem como as oportunidades de melhorar as capacidades dos estados face aos seus pares (Webber e Smith, 2002: 21), sendo que a hierarquização do sistema é um pressuposto desta abordagem. A perspetiva neorealista assenta no princípio da manutenção do *status quo*, sendo claramente uma abordagem conservadora (Webber e Smith, 2002: 24), onde a capacidade de mudança se oferece como limitada. O modelo de decisão racional é claramente informado pelos

pressupostos realistas uma vez que procura encontrar padrões no processo de decisão, considerando-o um todo unificado com um objetivo comum, na realidade compatível com a leitura realista de procura de maximização de poder – modelo de escolha racional. O entendimento da política internacional acaba por forçar um entendimento limitado de política externa.

Snyder et al. (2002) são críticos desta perspetiva sublinhando a necessidade de perceber o que se passa dentro do estado, adotando um enfoque analítico *inside-out*, com especial atenção na agência, de modo a perceber as dinâmicas relacionadas com o processo de formulação, decisão e implementação de política externa. Este posicionamento não significa, no entanto, que o estado não seja um ator central em termos de política externa. Implica antes um alargamento do entendimento da análise deste ator enquanto elemento fundamental para a compreensão dos processos de política externa, numa lógica onde dinâmicas internas e subestatais devem ser consideradas. A inclusão de análises cognitivas e de cariz subjetivo através dos trabalhos de Jervis (1976), Boulding (1956) e outros, confronta diretamente o posicionamento racionalista, assente nos pressupostos do realismo, uma vez que quebra a racionalidade implícita às abordagens realistas ao implicar uma diferenciação subjetiva dos atores e das suas perceções, e desse modo, sublinhando a questão da inexistência de entidades unitárias. Estes modelos teóricos, incluindo a perspetiva racionalista e as abordagens cognitivas são objeto de análise na secção seguinte.

A perspetiva pluralista ou institucionalista neoliberal das relações internacionais teve particular impacto nos estudos de política externa a partir da década de sessenta ao enfatizar a dimensão interna aos processos estatais e como esta não é exclusiva deste nível. Ou seja, atores sub-estatais e não-estatais são referenciados como relevantes, na medida em que vão protagonizar momentos fundamentais do processo de formulação e decisão de política externa, incluindo a modelação do “interesse nacional” e a forma como este poderá ser projetado externamente. Num quadro de globalização e de questionamento da centralidade do estado, esta abordagem teórica chama a atenção para a necessidade de perceber onde e como diferentes atores se mobilizam, reforçando o

peso da dimensão interna, com capacidade para afetar os resultados dos processos de decisão política.

A teoria da interdependência complexa de Keohane e Nye (2000), por exemplo, numa agenda multiplicada que alargou as preocupações da política externa de um espectro militar para uma densidade de novas temáticas, demonstra como para os autores neste alinhamento teórico, a política internacional é crescentemente governada por regras e instituições variadas. Nesta pluralidade de atores, o nível subnacional é relevante, bem como as dinâmicas internacionais, tornando os níveis de análise mais transversais (Webber e Smith, 2002: 22). Deste modo, o estatocentrismo prevalecente na ortodoxia realista é atravessado por influências múltiplas que o reduzem na sua centralidade. As abordagens plurais são, de algum modo, reformistas, no sentido em que pretendem adicionar algo ao processo de política externa (Webber e Smith, 2002: 24).

Contudo, e de acordo com Alden e Aron (2012: 9), a preocupação dos teóricos em compreender o ator estatal para além das leituras realistas, não se revelou numa leitura abrangente do estado nem numa definição deste nos estudos de política externa, o que deixou pouca margem em termos da definição do estudo da política externa, para além dos vários atores envolvidos nessas dinâmicas. A corrente pluralista ou institucionalista neoliberal, acaba por se restringir na sua aproximação aos estudos de política externa mantendo um cariz positivista, ao adicionar novos atores mas não avançando para além desta abertura em termos do reconhecimento da dimensão intraestatal como essencial, mas insuficiente para a compreensão da complexidade associada à política externa.

O Construtivismo adiciona a questão das normas sociais e dos discursos como fundamentais no processo de formulação intersubjetiva de significados, central às dinâmicas associadas à política externa e à construção social que lhe está subjacente. Esta dimensão intersubjetiva procura quebrar as barreiras positivistas associadas aos entendimentos analisados acima, decorrentes das teorias tradicionais de relações internacionais, e que se prendem na sua essência com dimensões objetivas e subjetivas, sem na realidade descolarem de abordagens racionalistas (Alden e Aron, 2012: 26-7).

Jutta Weldes (1996) avança com uma proposta assente em três pressupostos fundamentais: o que conhecemos como realidade é socialmente construído e por isso contestável; as construções da realidade ora flexibilizam ora rigidificam relações de poder; e a necessidade das construções dominantes serem desnaturalizadas. Nesta linha, o entendimento é o de que os interesses inerentes aos processos de formulação e decisão são produzidos, reproduzidos e transformados através de práticas discursivas, não estando ligados à realidade material, mas antes fluindo de representações dessa mesma realidade. Uma vez que esta é socialmente construída, a forma como diferentes atores em diferentes momentos leem a realidade implica necessariamente referenciais distintos que levarão a entendimentos também eles diferenciados. Importa assim não só perceber que interesses são prosseguidos em termos de agenda de política externa, mas principalmente que práticas discursivas e representativas os tornam relevantes (Alden e Aron, 2012: 42). A questão do poder segue a mesma lógica no sentido em que será a prática discursiva a reconhecer mais poder a uns grupos do que a outros, e não simplesmente uma leitura hierarquizada de estruturas de comando e decisão em política externa (Alden e Aron, 2012: 43), como a ortodoxia dominante de cariz tradicional propõe (leia-se neorealismo e pluralismo).

Para os autores da Escola Crítica, os sistemas económicos e a estratificação social são determinantes nos entendimentos da política externa. A análise da hierarquia vigente no sistema internacional económico é a linha condutora para a compreensão da política externa. Assumindo uma abordagem crítica às relações que se estabelecem no sistema internacional, esta proposta teórica é abrangente em termos dos atores que entende como relevantes, assumindo dinâmicas de inclusão/exclusão em diferentes níveis de análise, seja no sistema internacional, a nível regional, ou dentro de um estado. As relações centro-periferia, norte-sul, sul-sul, entre outras, assentes em dinâmicas de dominação, revelam dicotomias analíticas que orientam a manutenção de uma política externa que visa assegurar a manutenção do *status quo* favorável aos poderes dominantes. A relocalização destas dicotomias e a necessidade de repensar formas alternativas de organização social, política e económica são centrais a esta abordagem teórica.

Autores como Bruce Moon alertam para a questão do modo como o entendimento de periferia leva estes estados à procura de legitimação através de apoio ao desenvolvimento (Moon, 1983), que em várias instâncias se revela limitador ou mesmo fator de perversão no reequacionamento de dinâmicas de política externa. Por seu turno, Robert Cox (1996) e Hein Marais (2001) argumentam que nestes estados da periferia existe uma classe capitalista transnacional que partilha as normas e os valores dos países capitalistas mais avançados, e que é apoiada por instituições internacionais como o Banco Mundial. Estas elites subvertem os interesses locais em favor de interesses capitalistas que permitem a perpetuação destes laços de dependência e dominação económica (Alden e Aron, 2012: 53). Nos países em desenvolvimento os processos de política externa estão muitas vezes assentes em estruturas institucionais instáveis, sofrem de falta de recursos humanos e administrativos, e implicam uma ligação forte entre objetivos políticos domésticos e ações de política externa (Webber e Smith, 2002: 22). Esta conjugação limita o carácter emancipatório de políticas, quer na sua definição, quer ao nível da sua implementação.

A Teoria Crítica assume uma perspetiva radical no sentido em que pretende transformar a ordem existente (Webber e Smith, 2002: 24), visando um sistema internacional menos desigual, onde políticas emancipatórias sejam centrais a este processo. No entanto, as propostas visadas de constituição de uma sociedade civil global participativa ou de uma ordem mais justa e equitativa não identificam claramente processos e alternativas para a sua verdadeira constituição. A crítica à ordem vigente e às análises tradicionais que ainda prevalecem é clara, a postura radical de transformação da ordem internacional, regional, nacional e local está presente nos estudos deste alinhamento, a visão de que a política externa tem de assumir um carácter emancipatório está também subjacente, mas a forma como esta transformação alternativa do social e do político se pode operacionalizar não tem sido trabalhada aprofundadamente, constituindo um elemento de crítica desta abordagem teórica.

Apesar de reivindicar mudança, os teóricos deste alinhamento necessitam explicitar de que modo esta se pode processar face aos contextos e dinâmicas que prevalecem no sistema internacional atual, e de que modo neste quadro de reformulação a política

externa pode assumir um papel preponderante enquanto política pública que apoie visões alternativas à ordem vigente, e de que modo o possa congrega e prosseguir.

As correntes teóricas de relações internacionais analisadas oferecem perspectivas diferenciadas de leitura da política externa, enquanto elemento constituinte, reformador ou de manutenção do *status quo*. Estas diferentes perspectivas teóricas ajudam na compreensão da diversidade de leituras teóricas sobre política externa, complementando os modelos de análise de decisão, no sentido em que estes assentam nesta leitura mais lata do próprio ordenamento internacional e da forma como a política externa é ou não um elemento central na definição e modelação deste. A próxima secção analisa os modelos de decisão em política externa.

1.4. Modelos de decisão em política externa

Esta secção identifica os principais modelos teóricos relativos aos processos de formulação e decisão em política externa (ver capítulo teórico no trabalho coletivo coordenado por Freire, 2011c). Apesar de, por razões de sistematização analítica, os modelos serem apresentados sob títulos distintos, deve ser tido em atenção que os modelos aqui estudados não são necessariamente excludentes, havendo consenso na bibliografia relativamente à interação destas diferentes abordagens numa tentativa de análise compreensiva dos processos.¹

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; e da existência de uma dicotomia entre a política externa e a política interna. Nesta perspectiva, 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,

¹ Esta secção sobre os modelos teóricos segue a estrutura e conteúdos de Freire e Vinha (2011).

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. Deste modo, os líderes que fazem 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 – o que claramente assume uma linha de análise realista no quadro da teorização em Relações Internacionais.

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. 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).

Contudo, 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 (1962), 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, 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, alcança-se 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. 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 as decisões são implementadas.

Modelo burocrático

Face à complexidade do sistema internacional atual, onde coexistem relações extensivas de interdependência, fenómenos transnacionais, e dinâmicas de globalização, nas suas dimensões de competição e de cooperação, é necessário o trabalho ativo de organizações especializadas no processo de recolha, seleção e tratamento de informação. Os líderes apoiam-se nas organizações burocráticas não só em contextos normalizados de atuação de política externa, como também face a cenários de crise onde o processo de decisão exige resposta rápida. De facto, verifica-se nos dias de hoje que grande parte das decisões de política externa são tomadas num contexto organizacional.

Apesar dos atores responsáveis imbuídos de legitimidade serem quem decide o que fazer, é a burocracia que decide como se deve proceder. Deste modo, as burocracias são de importância fundamental no estudo da tomada de decisões, podendo condicionar ou

agilizar os processos. Segundo Vertzberger (2002) o que distingue as organizações burocráticas é o facto de assentarem a sua atuação em procedimentos concretos que auxiliam na coordenação e na execução de tarefas específicas. As burocracias visam, assim, 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.

Os decisores dependem de conselheiros, chefes de departamento 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 dos acontecimentos. Vários fatores podem interferir no processo, de forma mais ou menos explícita. Restrições orçamentais podem determinar o 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. Contudo, as 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.

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).

Neste quadro, o *groupthink*, é definido por Irving Janis (1971) como a 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. 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 casos 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. 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 (1980) salienta que nem todas as decisões são tomadas em grupo e em muitos casos as decisões executivas não dependem do consenso neste âmbito. Este argumento reforça o papel determinante que a psicologia dos líderes tem nas dinâmicas de grupo e nos processos de decisão, embora não sem limites.

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. Os grupos de interesse organizados representam interesses distintos, como por exemplo interesses económicos nacionais, pressionando os meios políticos através da mobilização eleitoral e financeira dos seus constituintes (Jacobs e Page, 2005), ou mesmo interesses específicos como no caso do *lobby* arménio ou israelita, cujo peso na

formulação da política externa norte-americana é reconhecido, mobilizando um nível assinalável de apoio material e diplomático (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.

Vários estudos demonstram que a opinião pública tem um impacto significativo no processo de decisão política, sendo que os períodos de crise internacional são particularmente suscetíveis à mobilização a este nível. 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 política em determinado momento, tal não significa que essa mesma opinião não se altere de forma substancial em pouco tempo. Todavia, estudos 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). 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).

Os líderes no processo de decisão

O modelo centrado no papel dos líderes equaciona a decisão e 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. Há, no entanto, amplas divergências entre aquilo que os líderes muitas vezes fazem e aquilo que é esperado deles, bem como o que efetivamente resulta das suas ações, na lógica entre o que é esperado e o que é alcançado.

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 infundadas que possam ser, 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.

Contudo, tal como os outros modelos apresentam limites, a questão da liderança é também objeto de vários constrangimentos. A maioria dos líderes age sob uma variedade de constrangimentos políticos, psicológicos e circunstanciais que limitam aquilo que podem alcançar e reduzem o seu controlo dos eventos. A questão passa pelo facto de os líderes não controlarem completamente uma situação, e a sua influência poder 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. A quantidade de informação disponível sobre situações particulares é também importante, seja na pertinência da informação, seja nas influências que lhe estão associadas.

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. 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. 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, Gorbachev 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.

Dimensão cognitiva: os 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). 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.

Relativamente 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 perceções do ambiente de decisão, pois “a forma como o problema é definido e representado é crucial para a sua possível solução” (Sylvan, 1998: 3). 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 constroem a capacidade de aprendizagem (Rosati, 2001).

Em suma, a política externa é uma área de estudo complexa, que envolve atores variados, implica níveis de análise diferenciados e combina dimensões materiais e ideacionais, num contexto onde as dinâmicas associadas à formulação, decisão e implementação estão em constante mutação. Os modelos de análise sistematizados ao longo desta secção, com base num entendimento lato de política externa, e no seu enquadramento teórico nas Relações Internacionais, revelam a dificuldade associada a opções simplistas ou estandardizadas, assentes na ortodoxia dominante, e que não conseguem explicitar a complexidade inerente à política externa, seja nas suas dimensões internas seja no quadro internacional, e numa lógica co-constitutiva de ambos. Muitos dos fatores centrais aos processos de política externa não são facilmente apreendidos, exigindo uma leitura atenta onde o reconhecimento de contradições e convergências, adversidades e oportunidades possa contribuir para melhor entender processos e, eventualmente gerir as perversidades inerentes aos mesmos, como identificado ao longo da secção.

PARTE II

3. Análise de estudos de caso

3.1. A política externa dos Estados Unidos da América

- 3.1.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos
- 3.1.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: os anos da Guerra Fria e as condicionantes da ordem bipolar
- 3.1.3. Pós-Guerra Fria: a política externa dos EUA entre realismo e idealismo, e entre unilateralismo e multilateralismo
- 3.1.4. Uma potência hegemónica?

3.1.1. O processo de formulação da política externa dos Estados Unidos da América

A Constituição de 1789 cria uma presidência forte, dotando esta de amplos poderes em matéria de política externa. O presidente lidera o governo federal, e é o comandante em chefe das Forças Armadas, estando dotado de grande autonomia em matéria de decisão em política externa, incluindo em termos de envolvimento militar em cenários diversos. Contudo, a guerra do Vietname levou a que em 1973 fosse aprovado no Congresso um Ato sobre Poderes de Guerra (*War Powers Resolution*), que limita a atuação presidencial exigindo aprovação do Congresso para envolvimento do país em guerras prolongadas.² Como analisado, a guerra do Vietname constituiu um momento fundamental na política externa dos EUA, condicionando em ampla medida não só a autoridade presidencial, como contribuindo para uma alteração na política de envolvimento e intervenção que pautava as políticas de então. A conjugação de fatores materiais e ideacionais revela-se neste exemplo particular determinante na forma como os EUA se vão posicionar, redefinir opções e alterar elementos substanciais na sua orientação política, e onde o envolvimento de grupos de pressão e opinião, bem como

² Note-se que vários Presidentes violaram esta resolução, como por exemplo Ronald Reagan, Bill Clinton e Barack Obama.

de uma opinião pública ativa vão ser também determinantes nos reajustes que vão ter lugar.

O Congresso influencia a política externa no sentido em que tem poder para aceitar, modificar ou rejeitar iniciativas presidenciais, bem como supervisionar os trabalhos de agências e comissões. Decide em matéria de financiamento da política externa, ratificação de tratados e declaração de guerra (são necessários dois terços dos votos). Mas a agenda presidencial de atuação é extensa, tendo responsabilidades em diversas áreas de atuação económica e social, para além de questões de segurança e militares. É apoiado por uma estrutura burocrática densa, desde os órgãos de aconselhamento mais próximos (Conselho de Segurança Nacional) até a agências como a *Central Intelligence Agency* (CIA), por exemplo, que depende diretamente do anterior. O presidente envolve-se nas atividades do Congresso, participando da definição da agenda. O discurso sobre o Estado da Nação é exemplo disto e da forma como as linhas de atuação fundamentais de política externa são definidas e expressas em termos públicos. O poder de entidades não governamentais, em particular grupos de interesse e de pressão, como os lobbies económicos e grupos de interesse (arménio ou judeu por exemplo) e militares (essencialmente ligados à indústria de defesa), e a opinião pública, devem ser tidos em consideração, como mencionado.

A formulação e a implementação de política externa estão, assim, centradas no presidente e no executivo. Apesar dos acontecimentos no Vietname e da aplicação do Ato acima mencionado, a necessidade de reação rápida perante uma situação de crise, acabou por conferir legitimidade ao presidente para a tomada de decisão. Esta tem sido visível, por exemplo, no envio de forças para o Afeganistão no mandato de George W. Bush, enquadrado na *Authorization for Use of Military Force*, votada no Congresso a 14 de setembro de 2001 (Bush, 2001).

Os maiores desafios que se colocam ao poder presidencial em matéria de política externa prendem-se com questões internas relativas à disponibilização de informação, constrangimentos de tempo, disponibilidade de recursos, questões burocráticas associadas ao exercício de poder, grupos de pressão, media e opinião pública. As

questões enunciadas na parte teórica revelam-se fundamentais em termos da operacionalização da política externa, e como fatores humanos e materiais ora sustentam ora constroem a ação política. Em termos externos, o contexto internacional condiciona ou projeta as ações de política externa, pelo que constitui também um aspeto fundamental. A crise dos reféns do Irão em 1979 é exemplo de como o contexto é muitas vezes difícil de gerir. A tentativa falhada de salvamento encetada pela administração Carter demonstra estas dificuldades e os problemas associados a planeamento, informação e comunicação, demonstrando a inter-relação entre dinâmicas internas e externas.

O alinhamento de política externa dos EUA assenta no conceito de *excecionalismo*, num sentido missionário do termo, segundo o qual o alinhamento democrático se assume como modelo para outros, e a partir do século XX transforma o princípio num pressuposto de promoção de princípios democráticos além-fronteiras, através de meios militares, económicos ou outros. De acordo com Papp et al. (2005), seis temas têm sido identificados como centrais à política externa dos Estados Unidos: adquirir e manter poder; obter segurança militar e vantagens a esse nível; desenvolver e manter a força económica; promover a ideologia democrática; promover o moralismo e os princípios da legalidade e direito; e manter a sua identidade cultural. A forma como estes têm sido prosseguidos tem sugerido importantes debates nas orientações e opções de política externa norte-americana.

Com base na proposta de análise desenvolvida por Papp et al. (2005), que confronta os binómios idealismo e realismo, intervencionismo e isolacionismo, e unilateralismo e multilateralismo, os próximos parágrafos discutem de que modo estes fatores se conjugam na definição da política externa dos EUA. Enquanto o idealismo proclama que as relações internacionais e a política externa devem idealmente basear-se no direito internacional e nas normas pacíficas de relacionamento (resolução pacífica de diferendos, direito internacional e organizações internacionais, ênfase nos direitos humanos, controlo de armamento e desarmamento); o realismo defende que um país deve fundar as suas relações externas na força económica e militar, enfatizando elementos de política externa como a necessidade de equilíbrio de poder, preparação e

dissuasão militar, guerra e uso da força, e capacidades económicas. Apesar de não podermos olhar este debate de forma estanque, esta dicotomia permite-nos analisar uma dimensão importante da política externa americana.

Desde a Segunda Guerra Mundial, os vários presidentes americanos misturaram de algum modo as visões idealista e realista nas suas formulações de política externa, embora a tendência realista prevaleça. Exemplos de traços idealistas incluem a política de Jimmy Carter, no início da sua administração, e antes da revolução iraniana de 1979 e da invasão soviética do Afeganistão; e de Bill Clinton, em temas como os direitos humanos e o ambiente, que podem ser conotados com uma tendência mais idealista. Mesmo assim, ambos demonstram elementos realistas na sua atuação: Carter aquando da declaração de 1979 (Doutrina Carter), de que os EUA se oporiam a qualquer ação soviética no Golfo Pérsico, usando força militar se necessário; e Clinton, pelo envio, apesar de tardio, de forças militares para a Bósnia e o Kosovo (Papp et al., 2005).

De forma inversa, os presidentes mais realistas nos seus alinhamentos também incluíam elementos idealistas nas suas políticas. Ronald Reagan, que havia cunhado a União Soviética de “império do mal” e que deu início ao maior programa de armamento em tempo de paz na história dos EUA (a guerra das estrelas – *Strategic Defense Initiative*), negociou reduções de armamento com os soviéticos e encontrou-se com estes mais vezes que qualquer outro presidente norte-americano. O presidente George W. Bush também iniciou a guerra ao terrorismo e invadiu o Iraque em 2003, enquanto proclamando simultaneamente o desejo de construir um mundo melhor, assente em alicerces democráticos e onde o Estado de direito e os direitos humanos fossem respeitados. Realismo e idealismo têm sido elementos em competição e assim permanecerão na política externa americana.

Do mesmo modo, o maior ou menor envolvimento norte-americano em diferentes cenários internacionais tem sido objeto de debate. Os presidentes pós-guerra fria, George H. W. Bush, Bill Clinton e George W. Bush defenderam genericamente que, devido à sua força económica, poder militar e interesses globais, os EUA deveriam permanecer amplamente envolvidos nos assuntos internacionais, sendo este considerado

por muitos americanos como hegemonia benigna (ver por exemplo Kagan, 2006, 2008). Contudo, a questão de quando, onde e como se deve processar este envolvimento permanece em aberto e foco de debate. Este tema articula-se proximamente com a tensão entre unilateralismo e multilateralismo. Unilateralismo é um termo que em política externa sublinha ação independente, enquanto o multilateralismo traduz a crença de que as decisões de política externa devem ser tomadas e efetivadas em conjunto com outros estados e através de organismos próprios.

Após o início da guerra fria o multilateralismo sublinhou a política externa dos EUA na criação de uma frente unida com os estados ocidentais contra a União Soviética. Com o fim da guerra fria, o debate tornou-se mais aceso, com a renúncia ao Protocolo de Kyoto e o distanciamento do Tribunal Penal Internacional, e informando a Rússia em 2001 de que se iria retirar unilateralmente do Tratado ABM de 1972. Apesar da assinatura de um novo tratado em maio de 2002 – o Tratado de Redução de Armas Estratégicas Ofensivas (*Strategic Offensive [Arms] Reduction Treaty*, conhecido como SORT) – que procurou contornar os efeitos negativos, esta assinatura foi entendida como manobra política dos EUA para conter a proliferação de armas e de tecnologias relacionadas provenientes da Rússia.

Os ataques terroristas de setembro de 2001 abrandaram a tendência unilateral com a formação de uma coligação na luta global contra o terrorismo. Esta provou ser eficaz e coesa em finais de 2001, inícios de 2002 no Afeganistão, no derrube do regime Talibã. Com o avançar de 2002, no entanto, a tendência unilateral voltou a prevalecer. A política de “conosco ou contra nós” levou à definição do “eixo do mal” e à identificação de estados pária no sistema internacional, que pelas suas políticas e meios deviam ser revertidos no sentido de se conformarem aos interesses dos EUA. A intervenção no Iraque (março de 2003) foi um exemplo claro. Apesar da procura do apoio do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o esforço de reconstrução pós-guerra no Iraque, este não deve ser entendido como um recuo no unilateralismo, mas talvez mais como um sinal do reconhecimento da grandiosidade da tarefa em questão.

Parece claro que a política externa dos EUA entronca em dois eixos principais de política externa. Um de cariz ideológico de promoção de princípios democráticos que pressupõe uma política intervencionista, por vezes de cariz unilateral, com o espírito missionário como base de apoio; e outro de cariz político e de afirmação no sistema internacional, mantendo o seu estatuto hegemónico e participando amplamente nos processos de decisão internacional, ora assumindo uma postura cooperativa e multilateral, ora intervindo ou competindo com outros atores. As dinâmicas complementares entre a política interna e a política externa são visíveis na política externa dos EUA num quadro onde a burocracia, grupos de pressão e opinião pública, entre outros, são atores fundamentais no processo de formulação e decisão, e onde a atuação norte-americana se operacionaliza num sistema internacional em mudança. Apesar do posicionamento que os EUA assumem no quadro internacional atual, de primazia, esta não tem sido sempre equacionada com hegemonia ilimitada, revelando limites à sua atuação. Na análise da política externa dos EUA, a ordem pós-Segunda Guerra Mundial assume destaque, pela forma como foi concebida, e pelo adensar da rivalidade bipolar que vai marcar as suas opções. A guerra do Vietname é, neste contexto, um momento marcante, como analisado. As próximas secções lidam com os alinhamentos de política externa dos EUA ao longo da guerra fria e no quadro pós-guerra fria visando perceber tendências e tensões ao nível da sua formulação e implementação.

3.1.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: os anos da guerra fria e as condicionantes da ordem bipolar

O início da guerra fria após a Segunda Guerra Mundial, quando o distanciamento entre os modelos de desenvolvimento ocidental e soviético se tornou evidente, levou ao confronto ideológico, económico e político que marcou a ordem bipolar durante cerca de cinquenta anos. Neste quadro de confrontação ideológica o controlo dos avanços no quadro do outro bloco tornou-se objeto de atenção central. Enquanto os EUA temiam os avanços do comunismo, o bloco soviético temia a ‘contaminação’ democrática. Esta linha tornou-se dominante e marcou todas as lideranças americanas do período da guerra fria. Neste período, o presidente Truman comprometeu-se nesta missão de

limitação dos avanços do “comunismo totalitário” soviético, no que ficou conhecido como Doutrina Truman.

No momento presente da história do mundo, quase que cada nação tem de escolher entre dois modos de vida alternativos. Com frequência a escolha não é livre. Um dos modos de vida funda-se na vontade da maioria e distingue-se por instituições livres, um governo representativo, eleições livres, liberdade individual de expressão e de religião garantidas e ausência de opressão política. O segundo modo de vida funda-se na vontade de minorias imposta pela força à maioria. Assenta no terror e na opressão, numa rádio e numa imprensa controladas, em eleições manipuladas e na supressão das liberdades pessoais. Penso que a política dos Estados Unidos deve ser de apoio aos povos livres em vias de resistir às tentativas de domínio por minorias armadas apoiadas por pressões exteriores. Penso que devemos ajudar os povos livres a traçar o seu próprio destino como entenderem. Penso que a nossa ajuda deverá ser principalmente de natureza económica e financeira, essenciais para a estabilidade económica e uma vida política serena. (Truman, 1947)

O “Long Telegram”, como ficou conhecido, um telegrama enviado por George Kennan de Moscovo, em 22 de fevereiro de 1946, deixava claro o pressuposto de que as diferenças entre os EUA e a União Soviética eram tão vincadas que dificilmente ambos conseguiriam alinhar princípios de cooperação. Kennan explicita no texto do telegrama o seu entendimento sobre a política soviética, como esta se funda num sentimento de insegurança a diferentes níveis, seja económico ou militar, seja de percetivo, e como este se projeta na formulação e implementação da política externa, em termos oficiais e não oficiais. A sua análise vai influenciar profundamente a política dos EUA, como evidenciado na Doutrina Truman (Kennan, 1946). Em seu entender, a política norte-americana deveria promover equilíbrio de poder na estratégia de contenção, de modo a evitar o aumento de influência soviética; deveria explorar as contradições que existiam dentro do movimento comunista internacional, e de que a terceira via chinesa, é exemplo, acreditando que os próprios princípios subjacentes ao comunismo constituiriam a base da sua desagregação; e deveria tentar alterar o entendimento

soviético sobre as relações internacionais promovendo princípios de maior cooperação (Gaddis, 2005a: 29).

Contudo, os desenvolvimentos no contexto internacional levaram a uma percepção no seio da administração Truman de que os EUA conseguiriam supremacia sobre a URSS, e a estratégia de contenção afastou-se da proposta de Kennan. A criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a criação da República Federal Alemã, a manutenção de forças militares dos EUA no Japão e o desenvolvimento de novos recursos militares, incluindo os planos relativos à bomba de hidrogénio, contribuíram para esta postura.

A Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco em 1945 e os acordos de Bretton Woods (1944) que criaram o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que esteve na origem da Organização Mundial do Comércio em 1995, constituíram instrumentos centrais à definição da ordem pós-guerra que marcariam o desenvolvimento do mundo ocidental, sendo elementos marcantes no desenho da política externa dos EUA. Registou-se um compromisso ideológico através de apoios económicos e políticos que se consolidaram nos dois blocos rivais, um de orientação democrática e capitalista e outro de orientação marxista-leninista.

O apoio à reconstrução da Europa, que se materializou no Plano Marshall, tornou-se fundamental na agenda política dos EUA como forma de evitar o efeito contágio e de permitir uma área aliada forte contra movimentos comunistas ou fascistas. Em julho de 1947 a União Soviética rejeita o apoio dos EUA e não permite que os seus estados satélite usufruam do programa de recuperação económica. A divisão da Europa consolida-se desde então. A Doutrina Truman e o Plano Marshall (Programa de Reconstrução Europeia, 1947) constituem os pilares da estratégia de contenção que os EUA desenvolvem. No final dos anos quarenta, o golpe comunista na Checoslováquia e o bloqueio de Berlim vêm adensar ainda mais as diferenças entre os blocos. Em 1949 a URSS testa a sua bomba nuclear, e a par deste desenvolvimento, a guerra da Coreia (1950-1953), constituem fatores de agudização das diferenças. Neste quadro, o relatório

do Conselho Nacional de Segurança de abril de 1950 (NSC 68, 1950) deixa claro o investimento soviético em tecnologia armamentista e que só numa posição de superioridade os EUA conseguem efetivamente prosseguir com a sua estratégia de contenção em combinação com o objetivo de transformação da União Soviética. A guerra da Coreia foi demonstrativa das preocupações expressas no relatório ao evidenciar a estratégia soviética de lutar *proxy wars* como palco de confrontação das duas grandes potências, e da necessidade de reforço e investimento em matéria de defesa nos EUA.

Em 1952 Dwight Eisenhower vence as eleições nos EUA criticando a política de Truman como ‘imoral’ no sentido em que permitiu que muitos países se mantivessem subjugados a uma ordem comunista. Mantendo a política de contenção, os EUA aumentaram a sua presença em instituições multilaterais como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático, o Pacto Austrália, Nova Zelândia, EUA (ANZUS), e acordos de segurança bilaterais com o Japão e Taiwan, por exemplo, para além da Aliança Atlântica. Apesar do apoio às Nações Unidas, estas encontravam-se paralisadas pelo direito de veto, tendência que vai marcar todo o período de guerra fria. É a política do “new look”, que vai ser reforçada no entendimento de que a dissuasão implicava certeza nas respostas, com ênfase na dimensão nuclear, mas gerava incerteza ao nível da dimensão destas respostas em termos das suas implicações e efeitos. Esta postura de resposta assimétrica está associada à preocupação da Administração Eisenhower em manter níveis de investimento na área da defesa reduzidos.

Em 1955 dá-se o primeiro encontro de líderes, entre Dwight Eisenhower e Nikita Khrushchev, em Genebra, com o objetivo de melhorar as relações entre os dois blocos. Apesar de amigável, não trouxe qualquer avanço em termos das relações bilaterais. Mas cedo este clima de desanuviamento foi quebrado, notoriamente em 1956 com os soviéticos a conterem de forma violenta o golpe anticomunista na Hungria. Estes exemplos demonstram como o período da guerra fria vai sendo pautado por momentos de maior e menor tensão entre os dois blocos.

A existência de armas nucleares em ambos os blocos e a teoria da dissuasão são fundamentais no delineamento da política externa americana. O reconhecimento da capacidade mútua de destruição perante um ataque nuclear refreou a tensão e permitiu o clima de guerra fria que se viveu ao longo destes anos, apesar de momentos de grande tensão, particularizados na crise dos mísseis de Cuba de 1962. Esta dá-se já na presidência de John F. Kennedy (chega ao poder em 1961), que procurava gerir equilíbrio entre uma política de contenção e de cordialidade, como demonstrado pelo encontro entre Kennedy e Khrushchev em 1961 em Viena. Contudo, as relações mantinham-se tensas e assiste-se neste período a um aumento com os gastos militares.

A questão da instalação dos mísseis balísticos de médio alcance soviéticos em Cuba e a crise que esta gerou é talvez representativa do momento de maior tensão nas relações bilaterais. Nas dinâmicas inerentes ao processo de negociação e à forma como este foi conduzido, e nas relações dentro da administração americana, este constitui um exemplo onde a autonomia presidencial é claramente limitada pela atuação autónoma de agências governamentais. A crise dos mísseis de Cuba deu azo ao desenvolvimento de vários estudos sobre o papel dos líderes, das burocracias e grupos de pressão no processo de tomada de decisão em situações de crise (ver, por exemplo, Allison e Zelikow, 1999). A complexidade na articulação de diferentes interesses, no acesso a informação, no mapeamento de decisões e opções é clara neste caso concreto. O ultrapassar desta crise permitiu a abertura de um novo período nas relações dos EUA com a União Soviética, sendo que 1963 ficou marcado pela assinatura de um tratado relativo ao banimento parcial dos testes nucleares e pela instalação da “linha vermelha” telefónica direta entre Washington e Moscovo.

Kennedy promovia uma política externa assente no princípio de conjugação do princípio da autodeterminação dos estados com o envolvimento e apoio dos EUA, na linha de evitar que estes pudessem cair na esfera de influência soviética. Diversidade surge como um conceito central às políticas no sentido em que visava uma Europa e uma Ásia onde nenhuma potência sozinha, nem o comunismo prevalecessem enquanto poder ou ideologia dominante, questionando a segurança dos EUA. O contexto internacional estava modificado e a guerra nuclear dá lugar a guerras de guerrilha,

guerras limitadas, com objetivos de libertação nacional, e onde face à diversidade inerente ao comunismo, uma atuação clara da parte dos EUA assente no princípio de resposta flexível era central à contenção da influência comunista, da União Soviética, ou da China, por exemplo.

Um novo desafio coloca-se à política externa dos EUA com a guerra do Vietname (intervenção aprovada em agosto de 1964). Será já o sucessor de Kennedy (assassinado em novembro de 1963), o presidente Lyndon Johnson a assumir esta intervenção contra o Vietname do Norte controlado por forças comunistas lideradas por Ho Chi Minh. Em 1968 os EUA têm 543 mil homens no Vietname, mas esta é uma guerra de guerrilha difícil de combater e no final de 1967 a opinião pública norte-americana pressiona no sentido da retirada. A “ofensiva tet” desencadeada em 31 de janeiro de 1968 leva ao reconhecimento de que as forças dos EUA não conseguirão vencer esta guerra. Será a 1 de novembro de 1968 que o presidente Johnson anuncia o fim dos bombardeamentos e pressiona no sentido de conversações para a paz.

Richard Nixon presidente a partir de 1969 visa uma paz honrosa e a vietnamização do conflito, o que permitiria repatriar progressivamente as tropas americanas. Mas a vietnamização do conflito (dotar as forças do Vietname do Sul de meios para se defenderem face à retirada dos EUA) não significa forçosamente o fim das hostilidades pois o Vietname do Norte pretende a unificação do país. Em março de 1972, os americanos, como resposta a uma ofensiva geral conjunta desencadeada pelo exército norte-vietnamita e pelo governo revolucionário provisório, recomeçam os bombardeamentos no Vietname do Norte. O fracasso da ofensiva facilita o recomeço das conversações em Paris, entre Kissinger e o norte-vietnamita Le Duc Tho, mas só em 27 de janeiro de 1973 vai ser assinado um acordo de cessar-fogo, com disposições bastante complexas: retirada total das tropas estrangeiras do Sul (o que basicamente significava a retirada das tropas americanas), formação de um Conselho Nacional de Reconciliação, e a realização a breve prazo de eleições livres. Os acordos de janeiro de 1973, confirmados pela conferência de Paris (março de 1973) põem, teoricamente, fim à guerra do Vietname. A 29 de março de 1973, as últimas tropas americanas saem do país. Em abril de 1975 Saigão é tomado, e passa a chamar-se cidade de Ho Chi Minh.

O falhanço no Vietname vai marcar profundamente a política externa dos EUA que recua em termos de ações de intervenção direta (Herring, 1992). O prestígio dos EUA sai fragilizado e os problemas internos que o país enfrenta em termos de contestação social vão contribuir para um retraimento das políticas. Apesar deste desaire é importante notar que entre 1969 e 1973 vive-se um período de algum desanuviamento (*détente*). Os Estados Unidos continuam a considerar-se a primeira potência mundial, mas aceitam a paridade nuclear com a URSS e praticam uma diplomacia triangular entre Washington, Pequim e Moscovo, que permite evitar confronto direto com o bloco oposto. Nixon assume, assim, claramente, na sua presidência, o princípio de que é preciso avançar da era da confrontação para a era da negociação com os soviéticos, abrindo assim caminho a uma saída mais facilitada do Vietname e a uma política de contenção do expansionismo soviético tacitamente consentindo as esferas de interesse.

No dia 8 de agosto de 1974, Richard Nixon resigna na sequência do escândalo *Watergate* relacionado com abuso de poder e conspiração para a reeleição presidencial. O desgaste causado pelo Vietname deve também ser aqui mencionado. Gerald Ford, presidente entre 1974 e 1977, encarna o princípio do não envolvimento na política externa dos EUA que resulta em ampla medida do desaire vietnamita. Em 1975 assina a Ata Final de Helsínquia que estabelece a Conferencia de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), e que marca um período de desanuviamento no contexto da rivalidade bipolar. O recuo diplomático é geral, à exceção do Próximo Oriente, onde o presidente Carter assina os acordos de Camp David, a 17 de setembro de 1978.

Jimmy Carter é inaugurado presidente em 1977, e visa manter a política de desanuviamento após a saída ‘imoral’ do Vietname, apostando numa política de defesa dos direitos humanos, e no assentar da política externa na defesa de princípios democráticos e numa maior influência a nível humanitário. Esta alteração exprime um regresso aos eixos estruturantes da política externa dos EUA, bem como a uma política mais intervencionista. A diplomacia multilateral assume neste contexto uma posição de destaque. Por exemplo, ainda em 1979 Carter reconhece o governo comunista chinês, e assina com Brejnev os acordos SALT II (embora o processo de ratificação seja suspenso

no Congresso devido à invasão soviética do Afeganistão). Contudo, a crise dos reféns no Irão, a revolução iraniana e a invasão soviética do Afeganistão minaram a sua presidência, levando-o a alterar a política de dissuasão e a política externa. O regresso à contenção, o aumento com as despesas militares, e a declaração de não permitir maior envolvimento soviético na área do Golfo Pérsico, vão ficar conhecidos como elementos fundamentais da Doutrina Carter. No entanto, tarde demais face aos desafios que a sua presidência enfrentou e que resultam na sua não reeleição em 1980.

Os Estados Unidos parecem, de facto, incapazes de reagir aos acontecimentos no Vietname, que marcam profundamente a política externa; no Irão, ao problema dos reféns de Teerão, quando 52 elementos da embaixada americana são feitos reféns por revolucionários iranianos em novembro de 1979 e por um período de 444 dias, com uma tentativa falhada de libertação liderada por Carter; e à invasão soviética do Afeganistão (1979), confrontando-se com o dilema de manutenção de uma política de retraimento refletindo as lições aprendidas do Vietname, e o aumento de influência soviético, com as implicações em termos da expansão ideológica que lhe está associada.

Quando Ronald Reagan se tornou presidente em 1981, os EUA começavam finalmente a ultrapassar o trauma do Vietname. Face às crises mais recentes, os americanos eram agora favoráveis a uma política externa mais ativa. Comprometido com o envolvimento, Reagan fez do isolacionismo uma relíquia do passado. Enquanto preparado para a cooperação internacional sempre que possível, estava também pronto para atuar unilateralmente sempre que necessário. Ao longo dos seus dois mandatos, enfatizou o fortalecimento do poderio militar americano, a contenção da influência soviética no Terceiro Mundo, e a importância do comércio livre. Ao longo de oito anos de presidência, estes princípios nortearam a política externa dos EUA. O programa militar “guerra das estrelas” – Iniciativa de Defesa Estratégica – é um exemplo claro, associado a um fortalecimento militar em termos nucleares e convencionais, e que subverte a lógica do princípio de destruição mútua assegurada.

A combinação do poderio militar com críticas ao expansionismo soviético como “império do mal”, deterioraram as relações entre os blocos. A Doutrina Reagan focava

então na contenção do expansionismo soviético no Terceiro Mundo. Os americanos apoiaram movimentos antissoviéticos no Afeganistão, Angola, Moçambique e Nicarágua. Reagan também inverteu os dados nas relações com a China, restaurando as relações diplomáticas com Taiwan, num registo de apoio à designada “democracia em maturação” (Fürst, 2005), e tentando equilibrar a postura retórica pacifista chinesa face à ilha com a venda de armamento a Taiwan, no caso de uma possível incursão chinesa. Mas Taiwan passa a ser um tema difícil entre os dois países, dado o apoio norte-americano ao governo da ilha, em termos políticos, económicos e militares, apoio este que se mantém nos dias de hoje.

A situação de tensão acabou por gerar contenção de ambos os lados e as relações tornaram-se mais amistosas em 1984. Reagan moderou as suas políticas e Moscovo também enfrentava problemas internos sérios (em termos políticos e económicos), que apelavam a uma relação menos confrontacional com os EUA. Assim, apesar de enfatizar o rearmamento e a contenção da URSS, Reagan também defendia uma política externa moralizadora. Muitos americanos rejeitavam estes argumentos, acreditando que Reagan ignorava amplamente questões de moralidade e direitos humanos. Aquilo a que Reagan chamava envolvimento construtivo, numa tentativa de através do diálogo e negociação conseguir alterações profundas, como por exemplo em relação ao regime do apartheid na África do Sul, constituía exemplo (Thomson, 1995).

Após Mikhail Gorbachev se tornar líder soviético em 1985, as relações entre os EUA e a URSS melhoraram substancialmente. Gorbachev introduziu reformas a nível interno e externo que permitiram transformações fundamentais nas relações entre os dois blocos. O fim da guerra fria e da União Soviética em 1991 marcam um período de transformação profunda nas relações entre os Estados Unidos e os novos estados que emergem no novo contexto internacional, com particular ênfase para as relações que os EUA vão desenvolver com a Federação Russa e as antigas repúblicas soviéticas. Um novo contexto que vai exigir reposicionamentos em matéria de política externa.

3.1.3. Pós-guerra fria: a política externa dos EUA entre realismo e idealismo, e entre unilateralismo e multilateralismo

George W. Bush torna-se presidente em 1989 num contexto internacional modificado, e apesar de na campanha presidencial ter prevalecido o discurso da continuidade face ao programa de Ronald Reagan, de facto as alterações ocorridas exigem um reajuste nas políticas e uma revisão nas posturas. A URSS tinha colapsado, bem como o sistema comunista soviético, e os EUA e o capitalismo surgiam agora com uma expressão vincadamente superior. Os desafios que emergiram foram variados, incluindo a reconstituição do espaço pós-soviético e a revisão da ordem internacional, que nesta altura é cunhada como unipolar, sob liderança norte-americana. Na agenda mantém-se como prioritária a disseminação de princípios democráticos e de promoção dos direitos humanos, entendida como tendo contribuído em ampla medida para as alterações ocorridas no espaço soviético. O presidente Bush num contexto de rápida e profunda mudança não delineia uma nova estratégia para a política externa norte-americana, respondendo aos desafios de acordo com pressupostos de base aos entendimentos tradicionais da política externa.

Neste período a política externa dos EUA é sublinhada por princípios que a têm acompanhado desde o período de rivalidade bipolar, como o pragmatismo e o moralismo, mas também o unilateralismo. Face às alterações vividas, o isolacionismo perde relevância e o envolvimento internacional volta a marcar a agenda parecendo denotar o fim do trauma do Vietname, com base nos princípios que norteiam a política externa, como mencionado. Internamente, o crescimento económico face aos desafios da globalização constitui um desafio, mas dada a dificuldade em definir os termos da ação externa, vai gerar descontentamento. A atitude prevalecente a nível doméstico é sintetizada na frase de Clinton, em 1992, na campanha contra Bush, *“It’s the economy, stupid!”*.

Os debates internos sobre desenvolvimento e política externa são, deste modo, muito relevantes neste período de transição. Na presidência entre 1989 e 1993, Bush confrontou-se com decisões difíceis em termos de política externa. A assistência económica e técnica aos novos países no espaço pós-soviético visava a promoção de

princípios democráticos e de mercado livre, num contexto de transição difícil e marcado de contrariedades, como se vai verificar. Bush pretendia uma Rússia capaz de liderar na sua região ou pelo menos de evitar um vazio de poder na Eurásia. A unificação alemã também constituía um desafio, não tanto em termos do modelo de desenvolvimento, mas antes no potencial que representava em termos da gestão dos equilíbrios na Europa ocidental. A unificação foi acordada mas com a integração da Alemanha na Aliança Atlântica, acautelando receios revisionistas no quadro europeu enquanto permitindo o reforço da Europa comunitária enquanto bloco.

Contudo, o acontecimento que marca profundamente a política externa americana neste período é a guerra do Golfo iniciada em janeiro de 1991, em resposta à invasão do Kuwait pelo Iraque de Saddam Hussein. A ONU conseguiu reunir consenso em torno desta questão e a intervenção é aprovada no Conselho de Segurança (resolução 687 de 3 de abril de 1991). No espaço de um mês o Iraque é forçado a retirar, Saddam mantém-se no poder e a operação Tempestade no Deserto é considerada um sucesso. No quadro de relações com a Rússia e num contexto de desanuviamento das relações na linha da “casa comum Europeia” de Gorbachev, em 1990, a nível de armas convencionais, é assinado o Tratado sobre Forças Convencionais na Europa; em 1991 é assinado o acordo START I, de redução de armamentos (revisão em baixa de 10 mil unidades para cerca de 6.500); e em 1993, o START II, que reduzia as ogivas nucleares de ambas as partes a três mil. Estes acordos de limitação e controlo de armamento crivam uma nova configuração assente num novo relacionamento bilateral entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Os desafios encontrados eram essencialmente, neste período, resultado do contexto pós-guerra fria e da necessidade de reajustamento a uma nova realidade ainda em definição. Novas questões foram adicionadas à agenda, nomeadamente as dificuldades associadas a processos de transição nos estados pós-comunistas, alguns destes nunca antes independentes na sua história; a contenção do terrorismo transnacional; e a proliferação de armas de destruição maciça, bem como interrogações em temas ambientais, de emigração e de uso da força. Uma política de envolvimento e a opção pelo multilateralismo marcaram a presidência de Bush, apesar das dificuldades e dos desafios contextuais.

Bill Clinton (1993-2001) assume-se como um presidente que pretende um papel ativo dos EUA no sistema internacional, com uma ênfase ideológica clara na promoção de uma aliança global pela democracia (1992). Nas palavras de Clinton, os EUA “merecem mais do que ativismo sem visão, prudência sem propósito e tática sem estratégia” (Friedman, 1992), criticando o seu antecessor e apelando a uma postura coerente e ativa do país nas relações internacionais. Desta agenda de expansão dos ideais democráticos faz parte o apoio aos estados do espaço pós-soviético, maior intervenção nos países em desenvolvimento, promoção de um sistema económico liberal, e contenção de ameaças relacionadas com fenómenos transnacionais, como o terrorismo ou as armas de destruição maciça. Estes princípios generalistas que estão na base da formulação da política externa permitem análises individualizadas das situações relativamente à decisão de intervir ou não, deixando margem de manobra ao presidente em termos do envolvimento em determinados contextos de crise, humanitária ou de cariz militar.

A sua agenda reformista interna a nível económico vai também ter expressão na política externa, através da afirmação da interligação da economia global com a segurança dos EUA, onde a construção da paz com base no comércio e relações económicas coincide com a agenda neoliberal onde desenvolvimento e segurança se assumem como eixos fundamentais de estabilidade. Esta política tem também um cariz humanitário, e se no período de guerra fria o objetivo era a contenção do comunismo, agora Clinton assume um novo objetivo de expansão dos ideais democráticos e económicos liberais. Contudo, a agenda humanitária não se revelou consensual internamente. As intervenções na Somália ou no Haiti vão revelar limites a uma política mais interventiva, que vai ser questionada como definidora de modelos de governação.

É importante notar, no entanto, que esta abordagem faz parte de uma preocupação maior subjacente à política externa norte-americana na presidência de Clinton e que tem a ver com a capacidade de ultrapassar efetivamente o legado da guerra fria e avançar com novos princípios estabilizadores, diferenciados do período de confrontação e incerteza anteriores. Apesar de Clinton se referir a ameaças internas à autoridade e soberania dos estados, sob a forma de criminalidade organizada ou grupos terroristas transnacionais,

por exemplo (Clinton, 2000), a sua administração não conseguiu desenvolver uma estratégia concreta de resposta a estes tipo de novas ameaças e desafios. No entanto, é revelador da antecipação de problemas que vão caracterizar a política internacional com particular incidência após os acontecimentos de setembro de 2001.

George W. Bush chega à presidência em 2001 e cumpre dois mandatos (até 2009). A política externa de Bush parece numa fase inicial circunscrever-se face ao anterior presidente, anunciando um período menos intervencionista, e mais unilateral, no sentido de reforço de capacidades do país, como evidenciado no prosseguimento da política de defesa antibalística, e na retirada do tratado ABM (2001), bem como o descomprometimento perante o Protocolo de Quioto e o Tribunal Penal Internacional. Mas os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 vão constituir um momento catalisador na política externa, com a formação de uma coligação para a luta global contra o terrorismo e a definição dos países coniventes com estes grupos definidos como pertencentes ao “eixo do mal”, como o Irão, Iraque e Coreia do Norte, entre outros (Bush, 2002).

A intervenção no Afeganistão com o apoio das Nações Unidas e mais tarde no Iraque, fora deste quadro legitimador, demonstram simultaneamente uma política defensiva e agressiva, bem como opções legais e legítimas e outras fora dos quadros internacionais multilaterais que conferem legitimidade a políticas e opções intervencionistas. O precedente do *go it alone*, no caso iraquiano (2003) face ao que era entendido como uma ameaça ao sistema internacional dada a produção de armas nucleares fora do controlo da Agência Internacional, que levou à intervenção não consentida pelo Conselho de Segurança, acabou por ser objeto de dissensão e marcou profundamente a política externa americana como assertiva e unilateral (ver Bush, 2004).

Este alinhamento vai ser clarificado na recuperação da política de dissuasão do período de guerra fria, traduzida no desenvolvimento da denominada doutrina de defesa preemptiva, que visava uma postura ativa, impossibilitando qualquer inimigo de atacar primeiro. Esta significa que, num pressuposto de autodefesa, os EUA agirão contra ameaças em emergência antes destas se tornarem ameaças concretas. Uma doutrina

controversa que parecia deixar aos EUA liberdade de ação para agirem independentemente de consenso nos órgãos multilaterais responsáveis. A estratégia que é delineada assenta em três linhas fundamentais: defesa do território nacional, guerra global contra o terrorismo, e impedimento de acesso de estados pária e redes terroristas a armas de destruição maciça. Nesta altura, cerca de 90% dos americanos concordavam com a estratégia definida.

Contudo, à medida que os EUA prosseguiam com a dimensão militar da luta contra o terrorismo, e declaravam que segundo a doutrina preemptiva atuariam sozinhos, se necessário, para exercerem o seu direito à autodefesa, começaram a surgir interrogações quanto ao prosseguimento destes objetivos de modo unilateral, com uma opinião pública cada vez mais exigente face ao desgaste que se verificou nestas duas grandes intervenções, Iraque e Afeganistão (ver Chollet e Goldgeier, 2008). Uma nova versão do conceito de missão foi adotada por Bush traduzido na guerra contra o terrorismo. Realismo, envolvimento e unilateralismo estão na ordem do dia da política externa, com alguns autores a argumentarem quanto ao caráter imperialista das ações prosseguidas.

A Doutrina Bush pode, assim, ser sintetizada em alguns pressupostos principais: a relevância do regime político interno na definição dos objetivos de política externa; o entendimento de que as novas ameaças, como o terrorismo, só podem ser vencidas através de respostas inovadoras e antecipadas; a disponibilidade para agir unilateralmente se necessário; e a crença de que a paz e estabilidade internacionais só serão alcançadas com a afirmação da primazia norte-americana nas políticas globais, constituindo os desenvolvimentos ocorridos no seu mandato uma janela de oportunidade para a transformação da política internacional. O regresso a uma política tradicional de afirmação dos EUA na ordem internacional é o mote para o alinhamento de política externa dos EUA nos anos de presidência Bush.

Barack Obama, eleito em novembro de 2008 para a presidência dos EUA, assumiu um discurso de mudança face à política externa do seu antecessor que havia promovido dissensão internacional e críticas à atuação norte-americana, dividindo apoios e limitando desse modo a capacidade de atuação dos EUA (Leffler e Legro, 2008). O objetivo central de manutenção de segurança interna, mantém-se, e a nível externo

Obama compromete-se em restaurar o prestígio e liderança dos EUA, recuperando apoios e legitimidade. A guerra contra o terrorismo manteve centralidade na agenda externa, bem como a redefinição dos termos do envolvimento dos EUA no Iraque e no Afeganistão, com o objetivo de retirada estratégica da maior parte das tropas no terreno. O desenho de estratégias de saída, não se revelou, contudo, fácil. Os desafios permanecem lado a lado com a instabilidade e incapacidade de governação democrática destes regimes, pelo que a redução acentuada da presença norte-americana nestes palcos é assumida por estes estados como um passo fundamental, mas deixa no terreno situações frágeis de governação.

Obama prossegue, deste modo, um programa de política externa que procura ser mais consensual. Em seu entender, e ainda antes da sua eleição, reiterava que o posicionamento dos EUA no sistema internacional é indiscutível, mas que tem que se pautar pelo entendimento de que “a América não pode enfrentar as ameaças deste século sozinha, e o mundo não as pode enfrentar sem a América. Não podemos retrair a nossa presença no mundo nem tentar forçá-lo a submissão. Temos que liderar o mundo, através de vontade e pelo exemplo” (Obama, 2007). É neste quadro que deve ser lida a postura de retirada do Iraque e do Afeganistão, com um recuo na política da guerra global ao terrorismo e a sua transformação numa intervenção mais específica tendo como alvo a Al Qaeda, bem como outras decisões de política externa. De facto, não deve ser esquecido que a crise de 2008 tem um impacto fundamental na política interna e que a atenção aos problemas domésticos vai ganhar relevância acrescida na presidência Obama. Em termos externos, o alargamento do G8 para G20 procura refletir as preocupações face à premência da crise através do alargamento dos intervenientes no processo de resposta.

O envolvimento multilateral surge assim como eixo fundamental, bem como a primazia da diplomacia no reequacionamento de parcerias e relações com diferentes atores. Por exemplo, a *reset policy* no caso da Rússia é reveladora desta nova postura, embora o seu conteúdo tenha trazido várias interrogações em termos de como operacionalizar um conjunto de objetivos contrários aos interesses russos, sem hostilizar a Rússia. O escudo de defesa antimíssil tem sido, nesta matéria, elemento de dissensão nas relações

bilaterais EUA-Rússia. Contudo, deve ser sublinhada a postura mais cooperativa e de ênfase no diálogo desenvolvida por Obama e que contrasta com a postura mais rígida do seu antecessor. Obama procura ainda lidar com o crescimento da China e a sua ascensão como grande potência, enquanto evitando criar maiores tensões, especialmente no caso de Taiwan, e procurando um envolvimento que permita acomodação desta na nova ordem internacional, sem questionar a primazia dos EUA. E, no que concerne a primavera Árabe, Obama desenvolveu uma resposta pragmática e flexível, procurando apoiar grupos de orientação democrática e a transformação desta área em termos de regime político, apesar das contrariedades que têm estado patentes nos processos de transformação em curso. Esta nova postura da presidência Obama demarca-se na forma do anterior presidente Bush, mas em termos de conteúdo é importante sublinhar que o legado é pesado e a adoção de princípios diferenciadores vai-se revelar difícil.

Contudo, apesar das limitações em termos do distanciamento de algumas questões mais controversas de política externa associadas a Bush, como a questão da intervenção no Iraque, por exemplo, o esboço de uma Doutrina Obama parece traçado. Esta assenta no apoio a processos de democratização em países autoritários, mas reunindo um conjunto de condições distintas do prosseguimento de políticas anterior. Estas incluem a liderança dos EUA e a necessidade de avaliar questões relacionadas com o interesse nacional, refletindo uma dimensão mais tradicional, mas incluindo o princípio de ação multilateral; a preferência por mandatos internacionais enquadrados em mecanismos legitimadores de atuação; a divisão de tarefas com outras potências, que se tem evidenciado, por exemplo, no maior protagonismo que os EUA pretendem para a União Europeia; intervenções sem envolvimento de forças norte-americanas no terreno e com menores custos; e apoio à criação de condições favoráveis a alterações internas em contextos autoritários, ou seja, não derrube de regimes, mas apoio a movimentos internos de contestação e afirmação da sua autonomia na mudança. Claramente, estes princípios trazem consigo duas ideias centrais: a da liderança e primazia dos Estados Unidos no sistema internacional, e a de que esta será melhor alcançada através de mecanismos inclusivos e multilaterais.

3.1.4. Uma potência hegemónica?

O debate sobre a natureza da política externa dos EUA em termos da sua afirmação no sistema internacional tem dividido opiniões. A afirmação dos EUA como potência hegemónica tem sido marcada por análises que contrapõem uma postura benigna da supremacia norte-americana a uma postura isolacionista e de afirmação excludente, com cariz assertivo. A bibliografia dominante assume que no período pós-Segunda Guerra Mundial e pós-guerra fria os EUA têm sido, com intensidades diferenciadas, a maior potência no sistema internacional. O debate avançou no sentido do questionamento do declínio norte-americano, face a uma ordem internacional em mutação e onde outros centros de poder estão em emergência. Esta questão será analisada na última secção deste relatório, dedicada à reconfiguração do sistema internacional e ao reposicionamento de diferentes estados neste, sob o título prospetiva. Nesta secção serão debatidas as posições diferenciadas que foram pautando as leituras da política externa dos EUA ao longo deste período, demonstrando os posicionamentos internos divergentes relativamente à afirmação da primazia norte americana no sistema internacional.

A “grande estratégia imperial” cunhada por John Ikenberry (2002) no contexto da política externa dos EUA pós-Segunda Guerra Mundial e recuperada em vários momentos da história norte-americana, visa a limitação do uso do poder soberano como meio para interferir nos desígnios norte-americanos e o desenvolvimento de políticas económicas e militares integradas que permitam a afirmação da supremacia dos EUA numa área geográfica alargada. Segundo Ikenberry a nova estratégia imperial norte-americana apresenta os EUA como uma potência revisionista que visa usar a sua vantagem de poder numa ordem mundial onde estes assumam a liderança. Contrariamente aos estados hegemónicos do passado, Ikenberry afirma que os EUA não pretendem afirmação territorial ou domínio político na Europa ou na Ásia, na linha do que afirma Bush, de que a América não tem império para alargar ou utopia para criar. Contudo, as doutrinas preventivas e contra terroristas sugerem receios relativamente a uma postura de prevalência no sistema, que o autor considera como a neo-grande estratégia imperial (Ikenberry, 2002: 60). Ou seja, a afirmação hegemónica não pelas vias tradicionais da conquista de território, por exemplo, mas antes através de meios de ingerência e influência mais sofisticados.

Em diferentes momentos a política externa foi claramente pautada por esta estratégia, como defendido por Noam Chomsky, incluindo a política de Kennedy na sequência do incidente da Baía dos Porcos, a postura de Reagan na rejeição da jurisdição do Tribunal Internacional de Justiça no caso da intervenção na Nicarágua (Chomsky, 2003), e o período de governação de George W. Bush, nomeadamente no contexto da intervenção no Iraque (Chomsky, 2004). De acordo com este autor, a atuação dos EUA no Iraque não revelou um carácter preventivo, mas sim que a administração Bush estava disposta a agir contra um regime hostil que demonstrou intenção e capacidade para desenvolver armas de destruição maciça. O argumento é o de que vários países podem demonstrar este tipo de intenção e mesmo capacidade, permitindo então aos Estados Unidos direito de agressão arbitrária, postura que visa no seu objetivo final eliminar qualquer desafio ao poder, prestígio e posição dos EUA no sistema internacional. Neste alinhamento, a política hegemónica norte-americana assume um carácter pouco benigno ao privilegiar a sua supremacia no sistema internacional independentemente dos meios necessários para a assegurar, incluindo quando premente o uso da força, com eventual carácter arbitrário.

As críticas a esta postura têm-se traduzido essencialmente na questão da legitimidade e credibilidade associada às intervenções (diretas ou indiretas) como prosseguidas pelos EUA em diferentes contextos. As posturas de contenção, resposta ou reação de outros estados podem revelar-se desfavoráveis aos próprios objetivos norte-americanos de afirmação no sistema internacional, proporcionando justificações para alianças ou movimentos contestatários a uma ordem entendida como imposta e excludente, e que neste sentido não tem em conta outros interesses ou expectativas.

Numa linha diferenciada, autores como Joseph Nye (2002) analisam a hegemonia norte-americana numa ótica benigna onde os interesses dos EUA sejam prosseguidos de forma integrada e partilhada, numa conjugação e mesmo coincidência entre interesses globais e interesses nacionais. Esta visão faz uma leitura da promoção da ordem internacional como um bem público, donde o poder dos EUA pode sobressair sem suscitar reações de hostilidade. Um exemplo usado prende-se com as intervenções humanitárias e a questão do grau e da proporcionalidade, das causas para a intervenção

e probabilidade de sucesso, e da sua ligação a interesses regionais ou internacionais. Ou seja, uma leitura mais equilibrada e consensualizada relativamente a este tipo de intervenções. O racional que sustenta este posicionamento baseia-se na crença de que por mais ténues que sejam os laços que unem os diferentes atores no sistema internacional, estes devem ser reforçados, bem como o princípio de que a não incorporação de concepções inclusivas de justiça no quadro de interesses próprios deve ser acautelado (Nye, 2002).

No meio dos extremos há posicionamentos que assumem uma postura de liderança no sistema internacional dos EUA, assumindo o papel de potência hegemónica, mas equilibrando a leitura das políticas entre inserção em mecanismos multilaterais e promoção de políticas de resposta ao interesse nacional, nem sempre coincidentes com os meios disponíveis. Henry Kissinger (2002) defende a questão da liderança americana como prioritária na agenda de política externa e que preferencialmente esta deve ser prosseguida nos quadros jurídicos internacionais. Kissinger advoga mesmo a institucionalização de procedimentos consensualizados para lidar com situações de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Mas argumenta também que uma excessiva institucionalização de práticas pode criar ligações de dependência que minam a vontade política de cumprimento das normas acordadas internacionalmente, podendo levar a práticas fora dos contextos jurídicos multilaterais definidos como legitimadores da tomada de decisão.

Em suma, no seio das várias administrações norte-americanas pós-Segunda Guerra Mundial o princípio da supremacia dos EUA no sistema internacional tem sido constante na agenda de política externa. A afirmação dos EUA como potência hegemónica tem suscitado debate, no sentido da configuração desta hegemonia, ora assumindo um carácter assertivo e quase neoimperial, revelando uma postura de dominação e incentivando práticas de resistência; ora quase diluindo a postura de primazia em práticas consensualizadas e multilaterais onde o prosseguimento dos interesses nacionais se conjuga com estas práticas, permitindo maior margem de manobra para agir. No entanto, as políticas norte-americanas têm assumido em momentos diferentes opções também elas diferenciadas, o que torna difícil definir os

contornos precisos da formulação, decisão e implementação de políticas a nível externo. Estas, apesar da falta de consensualização que tem sido visível em vários momentos, têm tomado por base o princípio da promoção da supremacia dos EUA no sistema internacional, com as implicações que a mesma acarreta ao nível da sua inserção no sistema, do relacionamento com atores diversos, e dos meios necessários para o prosseguimento deste objetivo central à política externa dos Estados Unidos.

3.2. A política externa da União Soviética/Federação Russa

- 3.2.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos
- 3.2.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: o condicionalismo bipolar nos anos de Guerra Fria
- 3.2.3. Pós-Guerra Fria: a política externa da União Soviética/Rússia em transição
- 3.2.4. Política externa da ‘nova Rússia’
- 3.2.5. Uma potência em declínio?

3.2.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos

Na União Soviética, o princípio da soberania popular estava consagrado nos órgãos de governação, nomeadamente o Soviete Supremo, que assumia funções executivas; o Congresso dos Deputados do Povo, que representava o sistema legislativo (mas que na realidade tinha uma capacidade muito limitada face ao Soviete Supremo que acabava por acumular esta responsabilidade); e os tribunais que representavam o sistema judiciário, mas que não eram independentes no seu processo de decisão das linhas de força definidas pelo Partido Comunista ou constitucionalmente previstas. O Partido Comunista concentrava o poder de decisão, apoiado pelo *Politburo*, um conselho alargado de membros que apoiava o sistema centralizado e dirigista. O pressuposto era o de que os órgãos centrais do partido governavam no sentido de criação de uma

sociedade socialista de carácter igualitário e onde os interesses do povo seriam representados.

O papel dos líderes foi sempre fundamental no sistema soviético e na Rússia pós-soviética, num quadro de governação centralizado, tornando-se estas figuras centrais e de grande carisma dentro do regime. A ideologia soviética de orientação marxista-leninista condicionava o modelo de governação, que não permitia desvios ao modelo vigente, visando ordem, e promovendo princípios de organização socialista, cujo imperativo exigia medidas rigorosas e um compromisso para com estas inabalável. As 15 repúblicas que compunham a URSS eram teoricamente autónomas, formando livremente a União, e estando dotadas de capacidade de governação autónoma, embora na realidade estivessem muito limitadas pelo poder central em Moscovo que ditava as linhas de política a seguir e implementar. Este alinhamento resultava num processo de decisão unificado, com uma hierarquização clara e seguindo princípios estruturantes bem definidos, que se revelavam fundamentais em termos do contexto de rivalidade bipolar.

No final da Guerra Fria e com a desagregação do bloco soviético, oficialmente declarada a 25 de dezembro de 1991 com a demissão de Gorbachev e a dissolução dos órgãos centrais, nomeadamente o Soviete Supremo. Ainda antes, a 8 de dezembro desse mesmo ano os presidentes da Federação Russa, Ucrânia e Bielorrússia assinaram os acordos de Minsk que estabelecia a Comunidade de Estados Independentes, à qual se vão juntar as outras repúblicas à exceção dos estados do Báltico. Neste novo cenário de fragmentação, e apesar da Federação Russa manter-se como a república mais forte, assumir a representação em organismos internacionais anteriormente da responsabilidade da URSS, incluindo o lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas, e a concentração do poder nuclear, o quadro de governação vai sofrer alterações profundas. De facto, nova situação a nível interno difere fundamentalmente do quadro rigidificado de governação o Partido Comunista, e face à redimensionação da antiga área soviética, bem como ao novo quadro internacional pós-bipolar.

A nova Constituição russa, aprovada em 1993 na presidência de Boris Ieltsin, institucionaliza as principais competências em matéria de política externa no presidente, apoiado por uma estrutura burocrática, sendo que o governo tem a responsabilidade da implementação das linhas mestras definidas no quadro presidencial (The Constitution of the Russian Federation, 1993, art.80 e 114). O presidente russo é atualmente eleito por um período de seis anos, é o chefe das forças armadas e preside ao Conselho de Segurança Nacional. A assembleia Federal, onde se concentra o poder legislativo é bicameral, com a Câmara Alta ou Conselho da Federação a ser um órgão cujos membros são nomeados, e a Câmara Baixa, mais conhecida por *Duma*, a reunir os deputados eleitos nas legislativas, e que dado o sistema vigente tem estado essencialmente ao serviço do Kremlin. O poder judiciário encontra-se nas mãos dos tribunais, sendo que a Constituição Russa reflete o princípio de divisão de poderes.

Apesar da abertura que o final da guerra fria proporcionou, a Rússia nunca se democratizou e o sistema de governação acabou por se recentralizar e assentar em pressupostos dirigistas, a denominada “democracia soberana”, onde o poder estatal pressupõe políticas que servem os interesses do todo, e não prevê qualquer tipo de ingerência externa nos assuntos internos. Os objetivos mantêm-se próximos dos da URSS em termos de ordem e estabilidade interna, embora ofereçam uma maior diversidade dado o contexto diferenciado pós-rivalidade bipolar que trouxe novos desafios e novas oportunidades à política externa russa, incluindo a definição do seu estatuto no sistema internacional e da sua condição indentitária no mesmo, como analisado em seguida.

Note-se que na Rússia de hoje, os lobbies económicos e na área da segurança e da defesa, em particular, têm-se confundido nos meandros dos grandes grupos económicos estatizados. Os grupos de pressão e opinião têm expressão limitada, sendo o ativismo político controlado pelas autoridades centrais. No entanto, no ano de 2012 o aumento de manifestações de rua e a maior flexibilidade das autoridades, apesar da atenção mantida, apontam para um contexto de mudança em termos da maior participação cívica, sendo que o impacto desta ao nível político é ainda limitado. De notar é a conjugação da evolução da política externa russa com heranças passadas ainda influentes e padrões de

formulação e decisão de política externa que se vão ajustando a contextos e a momentos.

3.2.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: o condicionalismo bipolar nos anos de Guerra Fria

Os primeiros anos de guerra fria ficaram marcados por uma crescente desconfiança entre duas abordagens diferenciadas de desenvolvimento – capitalismo *versus* comunismo – e por tentativas claras de salvaguardar áreas de interesse de influências externas entendidas como implicando ameaça às ambições hegemônicas da URSS na Europa central e de leste, contra a presença dos Estados Unidos em território europeu. Deste modo, para Moscovo o entendimento de segurança como resultando da partição de posturas políticas e ideológicas teve expressão direta na formulação da política externa soviética, atuando contra os efeitos perversos da contaminação ocidental. As ações Estalinistas contra movimentos comunistas alternativos, como na China ou na Jugoslávia constituíram sinal da ameaça que ele entendia que fatores externos de instabilidade poderiam causar, bem como um reconhecimento das fragilidades do bloco soviético, incluindo em termos económicos, levando a uma tendência de redução de contatos com o mundo ocidental.

No entanto, Tito não dependia do apoio de Estaline para se manter no poder, o que o levou a descontinuar as relações diplomáticas com a União Soviética e seguiu mesmo uma tendência de aproximação ao ocidente, embora mantendo sempre margem de manobra e não comprometendo com os valores ocidentais. Quanto à República Popular da China, Mao Tsé-Tung identifica-se com os ideais marxistas-leninistas e estava disposto a aceitar a liderança soviética do movimento comunista. Marx comentava que “a nossa China tem de se tornar aliada da União Soviética... e do proletariado de todos os outros países e criar uma frente internacional unida (...) Temos que nos alinhar com um dos polos” (Mao Tsé-Tung citado em Gaddis, 2005b: 48), e ideologicamente o modelo soviético era a única alternativa. Também constituía de algum modo segurança quanto a uma possível tentativa dos Estados Unidos de inverter a estrutura de governação que foi experimentada excluindo os nacionalistas. Em fevereiro de 1950 as partes assinaram o “Tratado Sino-Soviético de Amizade, Aliança e

Assistência Mútua” (MNE China, 2000a), consolidando esta aproximação, embora não por muito tempo.

A assinatura da Carta das Nações Unidas pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Molotov em abril de 1945 simbolizou mais a determinação soviética de poder exercer o seu direito de veto sobre qualquer decisões que pudesse considerar contra os seus interesses do que realmente o reconhecimento de que as Nações Unidas podiam funcionar como fórum de resolução de disputas, o que na perspectiva de Estaline deveria seguir os canais bilaterais tradicionais. A postura introspetiva e fechada que o líder soviético imputou aos desenvolvimentos na URSS permitiu a mistificação de tudo o que dizia respeito à União Soviética a ocidente, em termos políticos, económicos e ideológicos. Esta dimensão percetiva constituiu um aspeto fundamental relativamente às leituras que se faziam desta grande potência no sistema internacional, bem como relativamente aos meios que usava para se fortalecer e afirmar.

O desenvolvimento de capacidades militares e o direcionamento de recursos económicos para o esforço de militarização são ilustrativos da estratégia de asserção de poder no contexto de bipolaridade. Em finais dos anos quarenta, era já manifesta a vontade soviética em manter o controlo de uma área alargada em seu torno, para além dos estados satélite. A guerra da Coreia (1950-1953) é exemplo, bem como os incentivos da ofensiva de Ho Chi Minh na Indochina contra os franceses. Estas ações eram parte de um entendimento mais amplo de que reunir apoio para a causa ideológica geraria maior poder. Na Coreia, Estaline apoiou Kim Il Sung, o líder da Coreia do Norte nos seus esforços de fortalecer o controlo sobre a República Democrática da Coreia e possivelmente estender o seu poder à República da Coreia (a sul), na área de influência dos Estados Unidos. O resultado deste envolvimento foi mal sucedido e após anos de luta e muitas baixas o regresso à fronteira divisória quase inicial entre o norte e o sul foi acordado. As lições aprendidas desta experiência demonstraram que a possibilidade de confrontação armada entre duas potências nucleares é real, mas também que os seus líderes podem optar por não as usar (Gaddis, 2005b: 61).

Khrushchev segue-se a Estaline na liderança soviética prosseguindo o que ficou conhecido como a ‘des-estalinização’, tornada clara no seu discurso perante o Congresso do partido em 1956, sobre e contra o ‘culto da personalidade’ e os procedimentos domésticos rodeados de grande dureza e mesmo brutalidade na implementação das reformas relacionadas com a coletivização. Isto significou um novo curso nas políticas soviéticas que implicou não só a definição de novos objetivos económicos, como também uma abordagem política diferenciada do posicionamento pós-Coreia, com a “coexistência pacífica” a definir o reconhecimento da capacidade de destruição mútua (poder nuclear) (Sakwa, 1998; Kenez, 2006), e desse modo que a confrontação armada entre o capitalismo e o comunismo deveria ser substituída por confrontação económica e ideológica. As implicações em termos das alterações na política externa são claras. A liderança soviética pretendia ultrapassar o poder económico dos Estados Unidos nos anos oitenta e permanecer na liderança mundial, incluindo através da expansão do comunismo ideológico.

Como forma de marcar a sua oposição ao poder e influência do bloco ocidental, em maio de 1955 o Pacto de Varsóvia foi criado como desafiador da Aliança Atlântica (OTAN). Esta estrutura militar reunia além da União Soviética, estados satélite, como a Albânia, Bulgária, Checoslováquia, Hungria, Polónia e Roménia. Isto resultou numa estrutura de comando unificada sob controlo de Moscovo, de facto, uma extensão das forças militares soviéticas através de zonas de influência que permitia manter o monopólio do controlo das forças e impedir ações competitivas relativamente à representação militar dos estados membros, simultaneamente legitimando a presença de tropas soviéticas nos territórios dos membros do Pacto. Enquanto enviava um forte sinal ao bloco ocidental quanto às suas capacidades, também refletia o receio constante de perder controlo no quadro das dinâmicas do bloco soviético, incluindo controlo e estruturas de comando, prosseguindo um curso de excessiva centralização em todos os domínios de atividade.

Os anos 1950 também testemunharam o desenvolvimento da primeira bomba termonuclear, de mísseis balísticos intercontinentais, tecnologia espacial avançada com o lançamento do *Sputnik*, o primeiro satélite artificial, e Yuri Gagarin a ser o primeiro

homem a permanecer em órbita. Estes desenvolvimentos procuravam demonstrar ao mundo as capacidades da União Soviética em termos de recursos económicos e militares, apesar das dificuldades económicas internas hoje bem-conhecidas, mas então pouco acessíveis. A economia centralizada e planeada, com vários falhanços ao nível das experiências de coletivização e sobre concentração na produção industrial pesada, levaram ao surgimento de resistências no seio do bloco.

O sucessor de Khrushchev, Leonid Brejnev proclamou, neste contexto, o que ficou conhecido como a doutrina Brejnev. De acordo com esta, a união Soviética agiria face a qualquer tentativa de minar o poder central de Moscovo, particularmente sob a forma de mudança de regime revolucionária ou tentativas de abandonar o bloco –Checoslováquia, Hungria e Polónia são aqui bons exemplos (ver d’Encausse, 1983: 159-218). Isto significa que estados pertencentes ao bloco estavam a contestar o poder central, e deste modo (independentemente dos movimentos repressivos que se seguiram), desafiaram o estatuto soviético com base em pressupostos ideológicos, entendidos amplamente, i.e. como uma formulação de boa governação. A doutrina foi alargada para além dos estados satélite, como evidenciado na intervenção no Afeganistão em 1979. Contudo, apesar das suas capacidades e predisposição para agir, Moscovo confrontou-se com a China dado prosseguirem diferentes leituras relativas à via para o comunismo, um diferendo ideológico que levou à rutura sino-soviética no início dos anos sessenta, enfraquecendo o reconhecimento internacional que a União Soviética necessitava para que a sua atribuição e poder fosse consistente.

A década de 1970 foi dedicada ao reposicionamento do estatuto soviético após as dificuldades internas dentro do bloco e as tensões do início da década de sessenta, com a construção do Muro de Berlim, e em particular, a crise dos mísseis de Cuba (1962). Na altura, Khrushchev instalou mísseis de alcance médio e intermédio em Cuba, com a expectativa de alargar os pressupostos revolucionários comunistas à América Latina. Esta foi também uma forma de demonstrar a ansiedade que se vivia face a possíveis atitudes agressivas vindas de ocidente, como a instalação de mísseis na Grã-Bretanha, Itália e Turquia, todos apontados para território soviético, e perante os quais a liderança soviética entendeu que a instalação em Cuba poderia dar resposta (replicação da

ameaça). A tensão elevada que resultou da crise chamou a atenção para a necessidade de uma nova estratégia face á destruição mútua assegurada, e a insegurança associada ao poder militarista deu lugar ao diálogo. Este clímax permitiu passos concretos na negociação de acordos sobre limitação de armamento. Exemplos incluem o Tratado de interdição completa de ensaios nucleares (1963), o Tratado de não proliferação de armas nucleares (1968), o Acordo interino de limitação de armas estratégicas (1972) iniciando as conversações SALT (*Strategic Arms Limitation Talks*).

Além do mais, a Ata Final de Helsínquia foi assinada em 1975 estabelecendo a Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) (HFA, 1975). O objetivo deste organismo político era fomentar o diálogo entre os dois blocos, tornando-se um fórum para conversações e procurando reconciliar diferenças. Estas foram ações que mostraram a intenção da união Soviética em desempenhar um papel na definição da bipolaridade mantendo o seu estatuto, enquanto simultaneamente procurando aumentá-lo aos olhos de atores externos, bem como contendo o poder e influência dos Estados Unidos (Freire, 2011a). Contudo, estas ações mascaravam problemas estruturais na União Soviética que já se faziam sentir e que se agravaram, com os anos 1980 a darem sinais de fragilidade. Não se realizaram cimeiras com os Estados Unidos na primeira metade da década, os estados Unidos não participaram nos Jogos Olímpicos de Moscovo em 1980, e em 1984 foi a vez de a URSS boicotar a sua participação nos jogos de Los Angeles. Em meados dos anos oitenta, não só o reconhecimento político encontrava limites, como a economia soviética se tornava crescentemente insustentável.

Após Brejnev segue-se um período de instabilidade sucessória com Yuri Andropov no poder entre novembro de 1982 e fevereiro de 1984, assumindo como a sua principal prioridade a revitalização da economia. O seu sucessor, Konstantin Chernenko, no poder entre fevereiro de 1984 e março de 1985, focaliza esforços na reforma da administração e racionalização económica, mais uma vez sublinhado o reconhecimento das áreas mais frágeis da União Soviética. Contudo, estes períodos curtos de governação não permitiram tempo para a implementação estrutural de reformas.

Mikhail Gorbachev traz uma nova visão à política externa soviética, mais flexível e reconhecendo a interdependência crescente a que os atores não podem ficar alheios. Os pressupostos ideológicos tornam-se menos relevantes na definição da política externa. Eleito Secretário Geral do Partido Comunista em março de 1985, vai iniciar um conjunto de mudanças fundamentais que vão ter repercussões a nível interno e externo (Kaufman e Hardt, 1994). Mikhail Gorbachev foi um político central na transformação da União Soviética após o desencanto dos anos Brezhnev e das lideranças curtas de Yury Andropov (conhecido pela sua luta pela disciplina) e de Konstantin Chernenko que se centrou na luta pela conformidade. Gorbachev, por seu turno, focou-se na luta pela mudança, que acreditava deveria ser um processo a tomar curso de dentro para fora, que permitisse modernização e crescimento. Contudo, as políticas de reestruturação (*perestroika*) da economia, de aceleração (*uskorenie*) e de abertura (*glasnost*), indicando um curso de reforma sério não foram capazes de alterar práticas enraizadas, acabando por não alcançar os seus objetivos.

A política externa de Gorbachev refletiu o seu curso reformista a nível doméstico, proclamando a ‘casa comum Europeia’ como prioridade no descongelamento de relações com o ocidente, entendido como um passo necessário para a consolidação do crescimento económico e a inversão de tendências relativas aos crescentes problemas sociais. Exemplos incluem a assinatura em dezembro de 1987 do Tratado sobre Forças Nucleares de Alcance Intermédio com os EUA; o anúncio em 1988 da retirada Soviética do Afeganistão; e uma política de abertura e proximidade aos países do leste: os estados satélite. Mas revelou também a difícil tarefa de conciliar reformas estruturais a nível político e económico com o peso do velho sistema que levou a medidas impopulares e limitadas, e à resistência do aparelho do partido.

Em 1988, o jornal comunista de linha dura *Sovetskaya Rossiya* publicou um artigo onde apelava aos comunistas para resistirem à *perestroika*. O papel das elites e a sua lealdade para com as forças no poder tem sido um elemento essencial na história russa, tal como o ainda é hoje. O controlo de vozes dissidentes, a punição de movimentos de oposição, e a monitorização de medidas propagandísticas foram prática comum nos tempos czaristas, sob o regime soviético e são ainda hoje visíveis na Rússia. Neste contexto, os

elementos de democratização experimentados no período da transição e na Rússia pós-guerra fria foram mantidos sob escrutínio apertado das autoridades centrais. Contudo, e apesar de muitas dificuldades Gorbachev conseguiu estabelecer o Congresso dos Deputados do Povo em 1989, sob a sua liderança; aprovar políticas multipartidárias tendo deixado o partido Comunista de ser a única organização legal política na União Soviética; e procurou ainda criar uma nova estrutura integradora – uma nova União de Repúblicas Soberanas Soviéticas (note-se que sem o termo socialista) que substituiria a velha e disfuncional URSS. Deste modo conferiu maior liberdade e autonomia às repúblicas constituintes, seguindo o espírito de abertura que levou à proclamação sucessiva de independência em estados antes sob controlo soviético, como a Polónia, Hungria, Checoslováquia, Roménia (num processo mais violento), até à queda do Muro de Berlim em 1989.

Além do mais, e seguindo esta tendência libertadora, declarações de soberania foram proclamadas na Ucrânia e Arménia, seguidas de outros. Juntamente com estes desenvolvimentos, surgiu instabilidade social com a escalada de conflitos armados, com o conflito do Nagorno Karabakh a marcar a agenda de então. Gorbachev mencionava em finais dos anos 1990 as “forças negras do nacionalismo” e procurou inverter a sua postura aberta e flexível para outra mais firme e de controlo das manifestações populares. Mas era demasiado tarde. Em agosto de 1991 um golpe falhado tentou restaurar o velho regime, após o qual o destino da URSS foi definitivamente selado. Boris Ieltsin foi o herói do momento. A 8 de dezembro, numa reunião dos líderes da Bielorrússia, Ucrânia e Rússia foi estabelecida a Comunidade de Estados Independentes (CEI) como último movimento de um fim que se consumaria com a retirada de Gorbachev a 25 de dezembro de 1991.

Em junho de 1991, proclamando uma democracia pluralista, Ieltsin é eleito presidente da Rússia, legitimado pelo papel de liderança que desempenhou na defesa de direitos e liberdades fundamentais na altura do golpe. Contudo, apesar de eleito como a face da reforma, não foi muito bem sucedido no curso de democratização, tornando-se demasiado próximo do poder, centralizando autoridade e deixando pouco espaço de manobra a visões alternativas que estavam a tomar forma na Rússia. A nova

Constituição aprovada em 1993 foi essencial na consolidação do poder presidencial, incluindo poder de exercício de “liderança na política externa da Federação Russa”.

Como Gorbachev, a política externa de Ieltsin visava um contexto externo estável que permitisse concentração nos assuntos domésticos. Este período tornou-se conhecido como ‘período romântico’ quando boas relações com o ocidente foram privilegiadas e pouca atenção dada ao espaço pós-soviético. A Doutrina Sinatra – “I will do it my way” – permitiu que as antigas repúblicas se tornassem independentes, muitas das quais pela primeira vez. Contudo, as políticas de Ieltsin eram mais baseadas na ideologia do que no nacionalismo, que acabou por se tornar numa fabricação para aquisição ou manutenção de poder. Apesar do entendimento de exigência associado às reformas necessárias, a nível institucional e económico não havia um plano sólido, o que complicou o caminho a seguir. A privatização de empresas russas, entendida como forma de invalidar o regresso ao sistema comunista, beneficiou essencialmente os colaboradores próximos de Ieltsin. Esta política desacreditou o presidente.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros foi entregue a Andrei Kozyrev em inícios de 1992, que seguiu o *new thinking* de Gorbachev privilegiando boas relações com o ocidente, incluindo integração em instituições ocidentais – um aliado natural da Europa. Nesta altura, a Rússia pediu admissão ao Conselho da Europa, aderiu à Parceria para a Paz no quadro da Aliança Atlântica, e aprofundou relações com as Comunidades Europeias, assinando o Acordo de Parceria e Cooperação em 1994 (ratificado em 1997).

Contudo, o esperado apoio financeiro ocidental revelou-se tardio e insuficiente e acabou por gerar sentimentos antiocidentais e a exigência de mudança política interna, essencialmente associada aos nacionalistas e comunistas. Críticas sobre a intrusão ocidental nos assuntos russos, em particular no tratamento de minorias fora de território russo, aumentou o descontentamento e levou as autoridades em Moscovo a adotar uma política mais intervencionista. Um novo conceito de política externa foi adotado em abril de 1993 pelo Presidente Ieltsin, refletindo uma reação ao crescente desencanto com a opção ocidental do presidente. Democracia foi entendida como caos, oportunismo e corrupção.

Numa nova fase de reafirmação da política externa, a Rússia definiu a ‘vizinhança próxima’ como correspondendo aos seus ‘interesses vitais’, constituindo uma ‘prioridade’ de ‘importância fundamental’. Interferência externa não era bem-vinda. Também prosseguiu uma política mais equilibrada entre ocidente e oriente, no que ficou mais tarde conhecida como a política multivetorial. No entanto, a política externa russa tornou-se também hesitante e reativa. Flutuava de acordo com dificuldades internas e desenvolvimentos externos. A partir de 1995 consolida-se a opção multivetorial quando Yevgeni Primakov se torna ministro dos negócios estrangeiros. Nas suas palavras, a ‘Rússia não tem inimigos permanentes, mas tem interesses permanentes’, tornando-se o pragmatismo dominante. Conhecido como o ‘Eurasianista’, prossegue uma política onde adiciona o vetor oriental à política externa russa, lançando as bases para os princípios fundamentais que têm estado subjacentes à política externa russa desde então.

3.2.3. Pós-Guerra Fria: a política externa da União Soviética/Rússia em transição

A desagregação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991 constitui um marco histórico fundamental, com consequências a vários níveis. A nível político representa o fim do grande bloco de leste que marcou a rivalidade bipolar no confronto com o bloco ocidental. Representou também o falhanço de um modelo de governação assente na ideologia marxista-leninista, cuja experimentação desvirtuou os pressupostos de base, gerando disparidade, iniquidade, e por vezes tendendo ao conformismo acrítico perante um conjunto de princípios e procedimentos definidos pela elite dirigente do Partido Comunista. Em termos sociais, esta experimentação revelou constrangimentos vários ao nível da expressão de liberdades individuais, apontando o caminho da coletivização como o caminho para o desenvolvimento e crescimento. A centralização do poder político e o sistema fechado em que a política se fazia não permitia uma relação de proximidade entre os dirigentes e a população em geral. A nível económico, as políticas de coletivização, os planos de desenvolvimento e produtividade centrados na indústria pesada, num contexto de Guerra Fria, criaram obstáculos variados à promoção de um desenvolvimento horizontal, com investimento

em setores diferenciados da economia e que acabou por se refletir nas outras dimensões de atividade, nomeadamente política e social.

O processo de transição que se inicia com o fim da União Soviética, para além de significar uma reestruturação profunda de um sistema centralizado de orientação comunista, para um novo quadro político, económico e social, significou ainda o redimensionamento da Rússia, num novo mapa geográfico onde a antiga União Soviética deu lugar a 15 novos estados, incluindo a Federação Russa. O impacto desta alteração geopolítica é significativo, apesar de a Rússia ter mantido os lugares de representação nas principais organizações internacionais, incluindo um lugar permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como capacidade nuclear. Neste contexto, esta secção analisa a política externa russa em transição, desde o final da Guerra Fria e da União Soviética até aos nossos dias, visando compreender as dinâmicas de reformulação de políticas e práticas que vem sendo operacionalizada num contexto diferenciado.

A Rússia dos czares e a União Soviética representam séculos de governação centralizada onde as linhas definidoras de democracia, num entendimento amplo do conceito, incluindo não só participação popular em atos eleitorais, mas também questões de representatividade, direitos e liberdades individuais, nunca estiveram presentes. Deste modo, o final da União Soviética gerou um breve período onde na transição para um novo desenho político, o processo de democratização foi equacionado mas nunca verdadeiramente implementado, com a política de abertura iniciada por Mikhail Gorbachev rapidamente a dar lugar a tendências de centralização e controlo, pouco após Boris Ieltsin assumir a presidência. Vários fatores contribuíram para este desenvolvimento, incluindo a falta de experiência democrática e a instabilidade que as medidas a serem implementadas acabaram por gerar. O próprio processo de redefinição identitária contribuiu para este quadro (Tsygankov, 2006). Neste contexto, uma interpretação minimalista de democracia, centrada na realização de eleições (independentemente da qualidade dos processos eleitorais) perdura até aos dias de hoje. Uma transição que está por acabar, e que se tem materializado num modelo de governação com traços autoritários e de centralização de poder, a par de uma política de

abertura ao exterior e modernização interna – fatores que não são facilmente conciliáveis.

A política externa russa tem evoluído de acordo com ajustes internos resultantes do próprio processo de transição, e com o contexto internacional em que se tem desenvolvido. Vários autores avançaram com tipologias caracterizadoras desta evolução, que ajudam o leitor a situar dinâmicas e atores. Neste trabalho seguiremos a proposta de Richard Sakwa (2012). Segundo este autor, a primeira fase pós-independência onde se começam a desenhar objetivos contraditórios de integração em estruturas ocidentais, enquanto prosseguindo o estatuto de grande potência denomina-se de ‘internacionalismo liberal’. Este período ficou marcado pela viragem e abertura a ocidente da política russa assente no discurso promovido por Gorbachev sobre a ‘casa comum Europeia’ e prosseguido por Ieltsin e o Ministro dos Negócios Estrangeiros Andrei Kozyrev. Nesta fase a Rússia reforça relações com as Comunidades Europeias, adere à Parceria para a Paz no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e pede adesão ao Conselho da Europa. No entanto, os benefícios esperados do apoio ocidental e as políticas de condicionalidade associadas à pertença a estas instituições não correspondem às necessidades do processo de transição russo, o que acaba por levar à formulação de críticas severas dentro do sistema, especialmente dos grupos mais conservadores. A resposta a esta surge na adoção de uma visão mais estratégica em termos de uma atuação mais ativa na vizinhança próxima.

No entanto a alteração no discurso não foi suficiente para evitar uma alteração neste alinhamento pró-ocidental. A pressão para a mudança de orientação da política externa russa vai resultar no início de uma nova fase, identificada como de ‘competitividade pragmática’ e associada à chegada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros de Ievgeny Primakov, em janeiro de 1996. Com uma visão mais crítica do ocidente, embora assumindo uma postura de cooperação, adiciona à política externa russa a necessidade de desenvolvimento de relações com a China, Índia e Médio Oriente. Desta forma, Primakov pretendia maior equilíbrio em termos da política externa russa, e reafirmar uma questão que foi desde o início do processo de transição fundamental na afirmação de políticas da Federação Russa – uma ordem internacional multipolar. Assume uma

política pragmática, mas também competitiva, no sentido em que se define em ‘competição’ com o ocidente, não num sentido tradicional militar de Guerra Fria, mas em termos do reconhecimento do estatuto da Federação Russa como ator privilegiado no sistema internacional. Igor Ivanov a partir de 1999 na pasta dos Negócios Estrangeiros dá continuidade ao pragmatismo do seu antecessor. O ano 2000 constitui um ano de viragem, após a retirada anunciada de Ieltsin e a chegada ao poder de Vladimir Putin.

3.2.4. Política externa da ‘nova Rússia’

Eleito presidente da Rússia na primavera de 2000, Vladimir Putin incute um ‘novo realismo’ à política externa russa (ver Freire, 2011b). Este traduz-se na combinação de uma visão tradicional realista de interesse nacional e de prossecução do mesmo no sistema internacional, com a procura de equilíbrios e vantagens competitivas para a Rússia na ordem internacional, com particular ênfase para as estruturas ocidentais e as Nações Unidas. Este duplo processo de socialização e adaptação enquanto mantendo uma política externa independente procurava dar resposta às ambivalências que as anteriores políticas haviam produzido, especialmente visíveis na tensão permanente entre a escolha de uma aproximação ao ocidente que a ala europeísta defendia, de um maior diálogo a oriente promovido pelos orientalistas, ou de concentração no espaço vital, com base em pressupostos nacionalistas. Estas tensões não desapareceram, mas Putin através das suas políticas, assentes num pressuposto de multivetorialidade bem delineado, consegue introduzir uma maior coerência na política externa russa. Contudo, o contexto era então de grande instabilidade no espaço pós-soviético, e as contradições inerentes aos processos de desenvolvimento de ‘parcerias estratégicas’ com os EUA e a UE não permitiram que as contradições sugeridas por este posicionamento fossem facilmente ultrapassadas.

A adicionar às dinâmicas internas, o contexto internacional revelou-se difícil para o prosseguimento das políticas de reafirmação russas, com a guerra no Iraque em 2003 a constituir um elemento de tensão incontornável. O discurso de Putin na Conferência sobre Segurança de Munique em 2007 (*Munich Security Conference, 2007*) foi

revelador do descontentamento que se desenvolveu face a decisões norte-americanas e também europeias entendidas na Rússia como contrárias aos seus interesses (por exemplo, o projeto de defesa antimíssil norte-americano ou a questão do Kosovo). Este novo período, denominado de ‘neorevisionismo’ demonstra uma maior assertividade da Federação Russa no contexto internacional, ora como resultado do desenvolvimento económico e crescimento de que a Rússia beneficiou nesta década, em particular resultante da exploração de recursos energéticos, ora como forma de sinalizar os seus interesses e postura afirmativa no sistema internacional (Mankoff, 2009).³ (Para uma excelente análise da política externa russa neste período e da sua interseção com o legado soviético ver Legvold, 2007).

Dmitri Medvedev mantém os alinhamentos fundamentais de Putin em matéria de política externa, combinando o crescimento que resulta do uso de recursos energéticos com um novo vetor de política externa assente no princípio de modernização, que visa várias vertentes desde investigação científica em áreas científicas de ponta até formação humana. Isto traduz o reconhecimento de que a política mono setorial, traduzida na dependência russa em termos económicos da exploração de recursos energéticos, e por isso também vulnerável a alterações de preços, necessita ser revertida através do desenvolvimento de uma política de diversificação económica. Partindo do entendimento de que a política externa é condicionada por fatores internos, um posicionamento doméstico sólido e de crescimento é essencial para sustentar uma política externa ativa e de reconhecimento do estatuto da Rússia no quadro internacional.

As próximas subsecções ilustram esta evolução na política externa russa em diferentes dimensões desta, incluindo relações com a sua área de vizinhança, o ocidente (EUA e UE), e o oriente (China), demonstrando linhas de continuidade e mudança numa política que tem vindo a assumir-se crescentemente como assertiva num contexto internacional em mudança.

³ Esta secção sobre a tipologia relativa à evolução da política externa é essencialmente informada pelo trabalho de Richard Sakwa (2012), como referenciado acima.

A Federação Russa e a vizinhança próxima: uma assertividade crescente

A desagregação da União Soviética implicou, como analisado, um redesenho do espaço pós-soviético com o estabelecimento de vários novos estados. A criação da Comunidade de Estados Independentes (CEI) em dezembro de 1991 procurou responder a um processo de desmantelamento de uma antiga unidade territorial, mantendo ligações fundamentais e procurando perpetuar unidade numa estrutura institucional que agregasse as novas repúblicas, à exceção dos estados do Báltico (CIS, s.d.). A CEI, iniciativa conjunta da Rússia, Bielorrússia e Ucrânia tornou-se um instrumento central aos interesses russos na sua vizinhança próxima, entendida como referido como área privilegiada de atuação.

De facto, não é difícil perceber a relevância do espaço CEI na política externa russa. Primeiro, devido a um passado histórico partilhado e à localização geográfica desta área que lhe confere importância estratégica entre Este e Oeste. Segundo, dadas as ligações económicas e comerciais que uniam estes estados no período soviético e que permanecem importantes nos dias de hoje, em particular relativamente a mercados e rotas de trânsito, com a energia a constituir um elemento central. Terceiro, devido a questões de segurança, com Moscovo a assumir um posicionamento de que instabilidade na sua área de vizinhança tem implicações diretas na sua segurança e estabilidade, bem como nesta área regional alargada (Freire, 2012b).

As relações da Federação Russa com o espaço CEI são desde o final da União Soviética matéria fundamental na agenda de Moscovo. Apesar de na fase inicial denominada de ‘internacionalismo liberal’ ser notória uma política de abertura e grande autonomização destes estados face a Moscovo, as pressões domésticas face a desenvolvimentos entendidos como contrários aos interesses russos, como analisado na secção anterior, conduziram a uma alteração nas políticas para a área. Estas irão concentrar-se de forma clara no espaço CEI, assumindo mesmo um cariz assertivo e de afirmação da influência que a Rússia pretende manter na área. No entanto, duas anotações são aqui importantes: primeiro, o espaço CEI não é um espaço homogéneo, e segundo, a Rússia não usufrui de poder ilimitado sobre estes estados (ver neste contexto Malfliet, Verpoest e Vinokurov, 2007).

De facto, a heterogeneidade da CEI acentuou-se ao longo das últimas duas décadas, com a consolidação nestes estados de orientações diferenciadas em termos políticos, económicos, sociais e de segurança. A evolução política face a Moscovo corresponde a opções de aproximação, distanciamento e de procura de equilíbrios, gerindo relações com outros atores na área de modo a contornar situações de grande dependência da Rússia. Exemplos concretos incluem a Arménia, país que mantém uma política de forte dependência de Moscovo a nível político, económico e militar; a Geórgia que reorientou a sua política a ocidente e incompatibilizou-se com Moscovo, como demonstrado na guerra do verão de 2008, analisada mais à frente no texto; e o Azerbaijão que vai gerindo boas relações com Moscovo, mas mantendo uma postura de grande autonomia e independência, prosseguindo uma política multivetorial ancorada em opções diversificadas especialmente ao nível de relações políticas e económicas a oriente e ocidente.

Neste quadro diverso, tem sido visível a preocupação russa face a mudanças políticas nestas repúblicas procurando, por um lado, evitar desenvolvimentos contrários aos seus interesses, nomeadamente o estabelecimento de regimes de orientação pró-ocidental, como no caso da Geórgia, e a quebra de lealdades políticas e económicas fundamentais à manutenção da influência de Moscovo; e por outro, o controlo do envolvimento ativo de atores externos, em particular a UE, os EUA e a China, procurando minimizar a sua presença e influência sobre estes governos.

Relativamente ao primeiro ponto, as revoluções coloridas no espaço pós-soviético merecem especial destaque. A revolução das rosas na Geórgia (2003), a revolução laranja na Ucrânia (2004), e a revolução das túlipas no Quirguistão (2005), constituíram uma onda de mudança e contestação social e política que marcaram a política russa, espelhando o receio em Moscovo de perda de influência nestes espaços. A leitura feita dos acontecimentos sublinhava os apoios ocidentais como forma de minar a exclusividade russa neste espaço. Moscovo reiterou e caracterizou estes acontecimentos como “tentativas ocidentais de imposição de democracias em países da antiga União Soviética, com a prática de financiamento de ONGs na Rússia e em estados vizinhos, e

em usar informação como ‘arma numa batalha competitiva global’” (Thorun, 2009, pp. 31-32). No entanto, os efeitos adversos destas contestações foram minimizados, à exceção do caso georgiano. De facto, o Quirguistão mantém um curso político claramente na órbita russa, tendência confirmada pela eleição de Almazbek Atambayev como presidente a 30 de outubro de 2011, e a Ucrânia assumiu um curso pró-russo após a eleição de Viktor Yanukovich para a presidência do país em fevereiro de 2010.

O caso da Geórgia é paradigmático do desenvolvimento de relações e do posicionamento russo no espaço CEI. A guerra na Geórgia no verão quente de 2008 corresponde a uma política de reafirmação russa na área pós-soviética. A violência nos cinco dias de confrontos armados revelou a força russa face a uma Geórgia fragilizada e sem apoios militares diretos ocidentais, em particular da OTAN. O não-envolvimento da Aliança Atlântica numa guerra com a Federação Russa era previsível, bem como uma rápida derrota do exército da Geórgia (muito menor em número e capacidade militar), sendo que as ações do presidente georgiano Mikhail Saakashvili se revelaram precipitadas. A Federação Russa aproveitou o momento gerado por esta precipitação e face ao contexto mais alargado das relações russas com o ocidente, num quadro de grande instabilidade e dificuldades marcadas pelas discussões relativas ao alargamento da OTAN, ao projeto do escudo de defesa antimíssil e ao Tratado sobre Forças Convencionais na Europa, entre outros, marcou a sua posição. E fê-lo em relação ao ocidente, bem como à sua área de vizinhança, demonstrando que se necessário recorreria à força para garantir a sua posição de primazia no espaço pós-soviético. Em suma, Moscovo aproveitou a oportunidade para demarcar linhas de influência e interferência, enfraquecendo a Geórgia, sinalizando a sua política assertiva no espaço CEI, reforçando a sua estratégia de contenção dos Estados Unidos na Eurásia, e sublinhando o reconhecimento de estatuto que tem prosseguido no sistema internacional.

A CEI assume desde cedo relevância no discurso da Federação Russa. Logo com Ieltsin, no documento de política externa de 1993 (*Foreign Policy Concept*, 1993) as referências ao “estrangeiro próximo” são evidenciadas. Na altura a área era mencionada como parte dos “interesses vitais” da Rússia, constituindo uma “prioridade máxima” e

sendo de “importância fundamental”. O reforço deste posicionamento é claro em 2000, quando a CEI é definida como “área prioritária” onde é dada primazia ao “desenvolvimento de boas relações de vizinhança e parceria(s) estratégica(s)” (Russian Foreign Policy Document, 2000) com os estados CEI (‘parceiros tradicionais’ da Rússia. Num Estudo sobre Política Externa da Federação Russa conduzido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (*Survey of Russian Federation Foreign Policy*, 2007) a CEI é referida como prioridade essencialmente devido a fatores económicos e de segurança. O Estudo indica que a Rússia pretende vizinhos na sua periferia que sejam amigáveis, prossigam políticas de desenvolvimento, uma orientação democrática e premeiem a estabilidade.

O Conceito de Política Externa de 2008 (*Foreign Policy Concept*, 2008) reitera o significado do espaço CEI, sublinha a relevância da cooperação dentro da CEI e especialmente no quadro da Organização do Tratado de Segurança Coletiva, definido como “um instrumento fundamental para a manutenção de estabilidade e segurança na área da CEI” que se deve tornar “uma instituição central para garantir segurança na sua área de responsabilidade”, em diversos âmbitos, desde a atividade comercial e a proteção de minorias, até à luta contra o terrorismo (ver também Medvedev, 2008a). O documento inclui ainda uma referência interessante às “parcerias e alianças estratégicas [que] são desenvolvidas com os estados que demonstrarem a sua vontade em fazê-lo” (*Foreign Policy Concept*, 2008), demonstrando o reconhecimento da crescente diversidade que a CEI representa.

As políticas de Putin e Medvedev para a CEI têm sido desenvolvidas numa linha de reafirmação da influência russa na área e do prosseguimento de reconhecimento do seu estatuto a nível internacional como grande potência. A diversidade existente neste espaço, em particular ao nível das riquezas energéticas e da capacidade de independência política face à Rússia, constitui um desafio e tem exigido políticas de reajustamento e de atração da parte da Federação Russa. É de realçar, que num quadro nem sempre favorável, como analisado, a Rússia tem recuperado influência e poder na sua vizinhança próxima, através da combinação de políticas mais interventivas a nível militar e económico, bem como da promoção de programas de cariz educativo ou

cultural, que têm também desempenhado um importante papel na aproximação a alguns destes estados (com especial relevância nesta dimensão para as relações da Rússia com as repúblicas da Ásia Central (Freire, 2009)). A formulação dos sucessivos conceitos de política externa e a forma como estes consagram a CEI como área prioritária tem servido como guia de ação da Rússia para este espaço.

O acordo relativo a uma área de comércio livre alcançado dia 19 de outubro de 2011, na Cimeira da CEI entre a Rússia, Ucrânia, Bielorrússia, Cazaquistão, Arménia, Quirguistão, Moldova, e Tajiquistão, visa facilitar as trocas comerciais reduzindo tarifas para um número alargado de produtos. Do acordo, que entrou em vigor em janeiro de 2012, apenas ficaram fora o Azerbaijão, o Uzbequistão e o Turquemenistão. Esta proposta liderada pela Rússia, a par do anúncio do primeiro-ministro Putin em finais de 2011 do objetivo de estabelecimento de uma União Eurasiática, com integração política e económica na linha da experiência da União Europeia, demonstra a vontade da Rússia de incutir novo dinamismo no contexto da CEI. A Rússia tem prosseguido uma política de renovação do quadro CEI enquanto fórum multilateral, e a concretização da área de comércio livre reforça a presença russa e o objetivo de integração desta área. Estas ações revelam uma estratégia que Moscovo tem promovido no sentido de agilizar a sua capacidade de ação no espaço pós-soviético, enquanto minimizando o envolvimento e atuação de atores externos, analisados em seguida.

As relações com os EUA e a UE no contexto da transição russa

As relações da Federação Russa com o ocidente percorreram um caminho sinuoso desde o final da União Soviética aos nossos dias. O período do ‘internacionalismo liberal’ que marcou o início dos anos 1990 foi caracterizado por uma aproximação e abertura a ocidente, com a inclusão da Federação Russa em vários fóruns institucionais que se mantém ainda, embora com contornos diferenciados. Esta fase nas relações a ocidente é marcada pelo discurso ‘da casa comum Europeia’ e da desconstrução da rivalidade bipolar que marcou toda a Guerra Fria. Numa lógica de desanuviamento, permitiu que o reajustamento internacional ao novo ordenamento se fizesse com base num espírito cooperativo. Contudo, condicionantes internas na Rússia, nomeadamente a pressão de grupos mais nacionalistas e comunistas, e externas, incluindo uma resposta ocidental de

apoio aquém das expectativas, além de um alargamento da influência ocidental no espaço pós-soviético, conduziram a uma nova fase nas relações – a ‘competitividade pragmática’.

A Federação Russa assume um posicionamento mais autónomo face ao ocidente e mais assertivo face ao espaço CEI, como analisado. A chegada de Primakov ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, o diplomata conhecido como o *Eurasianista* traz novas linhas de orientação à política externa, onde um maior equilíbrio deve ser dado às relações a ocidente e a oriente. Ou seja, a política externa russa deve assumir-se como multivetorial, e deve gerir os benefícios que os equilíbrios resultantes desta postura permitem. Assim tem sido desde então.

As relações com a União Europeia consolidaram-se com a assinatura do Acordo de Parceria e Cooperação (APC) em dezembro de 1997, por um período de dez anos, e que estabelecia as bases legais da relação. Amplo nos princípios que engloba, desde relações políticas, culturais, económicas e comerciais, assume como pressupostos de base o diálogo, a partilha de valores e princípios de cooperação. No entanto, é importante sublinhar que a Federação Russa e a UE são dois atores desiguais, em vários aspetos, mas especialmente nesta parceria pelo facto da primeira ser um estado e a segunda uma organização internacional. Este facto é importante ao nível da negociação e implementação de acordos, que se tem revelado por vezes morosa e muitas vezes ineficaz. Além do mais, a partilha de princípios e a base de diálogo firmadas têm enfrentado entendimentos diferenciados de ‘democracia’, ‘respeito por direitos humanos’, ‘estado de direito’, entre outros. As linhas definidoras da relação são, pela diversidade de entendimentos e pela diferenciação entre os atores, mais linhas orientadoras do que a base de uma parceria consolidada entre ambos.

Revelador destas dificuldades é a não renovação do APC volvidos mais de dez anos após a sua assinatura, e num quadro internacional mudado. Apesar da sua renovação anual automática, como previsto na letra do texto, é muito relevante a incapacidade em renegociar um novo texto refundador da relação legal. Desde 2007 assim tem sido, e as conversações têm-se arrastado, sendo que a admissão da Rússia na Organização

Mundial do Comércio, um desejo de longa data concretizado em dezembro de 2011, poderá significar novos avanços nesta matéria.

Em 2005 foi assinado o Acordo sobre os Quatro Espaços Comuns em São Petersburgo, consolidado em 2005 com a aprovação do *roadmap* para a sua implementação. E este tem sido o documento de referência no desenvolvimento das relações bilaterais, mantendo o carácter abrangente em termos de áreas de atuação (Espaço económico comum; Espaço comum de liberdade, segurança e justiça; Espaço comum de cooperação no âmbito da segurança externa; e Espaço comum de investigação, educação e cultura), e segue os pressupostos de diálogo e cooperação do acordo inicial. A parceria estratégica definida inclui como linha fundamental a estabilização e desenvolvimento da área de vizinhança partilhada. Esta é objeto de leituras diferentes na Rússia e na UE. Como analisado, para a Rússia assume uma importância vital sendo considerada área primária de atuação da sua política externa; para a UE representa um vasto mercado e grande potencialidade em particular em matéria energética.

O desenvolvimento da Política Europeia de Vizinhança (PEV),⁴ resultado do alargamento da União de 2004, com enfoque mais especializado no espaço pós-soviético através da Parceria a Leste criada em maio de 2009 (que inclui os três países do Cáucaso do Sul, a Bielorrússia, a Moldóvia e a Ucrânia), é entendido por Moscovo como ingerência no seu espaço preferencial de atuação e tem gerado algum descontentamento, com implicações na relação bilateral. As acusações de Moscovo relativas ao apoio da UE às revoluções coloridas, constituem disso um exemplo. É interessante notar que apesar das relações Rússia-UE serem genericamente mais estáveis do que as relações Rússia-EUA, as primeiras refletem muitas vezes os desentendimentos nas segundas.

A tensão nas relações em 2007 e 2008 resultante das políticas de alargamento da Aliança Atlântica, do projeto dos EUA de escudo de defesa antimíssil, e do que era entendido em Moscovo como ingerência alargada no espaço pós-soviético, entre outros,

⁴ Os países PEV incluem na sua dimensão sul a Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Autoridade Palestiniana, Síria, e Tunísia; e na dimensão leste a Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldóvia, Marrocos, e Ucrânia.

implicaram diretamente a UE. E, claramente, um dos momentos mais difíceis na relação bilateral prendeu-se com a Guerra na Geórgia em agosto de 2008. Pouco antes, em junho de 2008 na Cimeira UE-Rússia de Kanti-Mansiisk haviam sido finalmente lançadas oficialmente as negociações para um novo acordo APC, que são imediatamente suspensas face aos acontecimentos na Geórgia. No entanto, cedo é retomado o diálogo após a mediação da UE, e em novembro na Cimeira de Nice é confirmado o retorno às negociações para um novo acordo, ainda não alcançado. Uma demonstração de que ambos reconhecem a relevância da parceria e do diálogo num contexto de grande interdependência. No entanto, o novo quadro ‘neorevisionista’ russo traça um novo mapeamento para estas relações, exigindo maior paridade no âmbito da denominada parceria estratégica (para uma análise detalhada destas matérias ver, por exemplo, Trenin, 2007).

No que concerne as relações com os EUA estas seguem maior sinuosidade. Do apoio imediato e solidariedade russa na altura dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos até às acusações de criação de linhas divisórias e de procura de hegemonia perniciosa no sistema internacional, na Conferência sobre Segurança de Munique em 2007 (*Munich Security Conference*, 2007), as relações bilaterais têm sido objeto de cooperação e rivalidade, sublinhando o ‘novo realismo’ que caracterizou a presidência de Vladimir Putin, e o período de ‘neo-revisionismo’ que se inicia nesta altura com uma postura mais assertiva da Rússia.

Os temas de desacordo entre os Estados Unidos e a Rússia, nesta leitura alargada de uma relação com contornos múltiplos, são vários e têm implicações muito concretas ao nível do diálogo e em termos de implementação de políticas. Sem pretender elaborar uma lista exaustiva, são de realçar: (i) a questão sempre difícil do alargamento da OTAN com uma aproximação às fronteiras russas (com o recuo norte-americano no seu apoio à aprovação dos Planos de Adesão da Ucrânia e Geórgia, na Cimeira de Bucareste da Aliança Atlântica, na primavera de 2008, entendido na Rússia como uma vitória diplomática); (ii) a retirada unilateral dos Estados Unidos do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (Tratado ABM), em 2001, apesar da assinatura de um novo Tratado em maio de 2002 relativo à redução de armas nucleares de longo alcance – o Tratado de

Redução [de Armas] Ofensivas Estratégicas, mas de alcance bastante mais limitado; (iii) o projeto do presidente George W. Bush de desenvolvimento de um escudo de defesa antimíssil e de instalação de equipamentos relacionados com este em território europeu, nomeadamente na Polónia e República Checa; (iv) a postura norte-americana no Iraque, que levou a críticas duras da parte da Rússia; (v) o reconhecimento da independência do Kosovo fora do quadro do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e (vi) o envolvimento alargado no espaço pós-soviético, nomeadamente através de uma presença militar na Ásia Central consentida pela Rússia, mas que se prolongava no tempo, e o que foi considerado como apoio direto às revoluções coloridas na Geórgia, Ucrânia e mais tarde Quirguistão, fomentado políticas anti russas nestas repúblicas. Estes são aspetos concretos da agenda de dissensão que contribuíram para uma deterioração gradual, mas clara, das relações entre os Estados Unidos e a Rússia.

A retirada unilateral russa do Tratado sobre Forças Convencionais na Europa (Tratado CFE), a não-renovação do Acordo de Parceria e Cooperação com a União Europeia, o aprofundamento da cooperação no âmbito da Organização de Cooperação de Xangai, com especial relevância para a China (analisada na próxima secção), incluindo a realização de vários exercícios militares, e o discurso duro proferido por Putin em Munique em 2007, são demonstrativos do nível de tensão a que as relações foram votadas. Em Munique, o presidente russo afirmava que os Estados Unidos “ultrapassaram as suas fronteiras nacionais por todos os meios. Isto é visível nas políticas económicas, culturais e educativas que impõe a outras nações”, e adicionava ainda que a Rússia é um estado diferente, disposto a interagir com “parceiros responsáveis e independentes com quem possa trabalhar conjuntamente na construção de uma ordem mundial justa e democrática que seja capaz de assegurar segurança e prosperidade não apenas de alguns selecionados, mas de todos”. Neste período surgem mesmo um conjunto de publicações que cunham de ‘uma nova guerra fria’ a dificuldade de relacionamento bilateral, o que refletiu um exagero terminológico dado o carácter de interdependência e as bases de diálogo existentes entre as partes, mesmo no período mais difícil aquando dos confrontos armados na Geórgia.

O pós-Geórgia constitui o momento de reajustamento concretizado na *reset policy* promovida pela administração Obama, e que tomou forma a partir da primavera de 2009, numa declaração conjunta dos presidentes norte-americano e russo em Londres. Esta afirmava que estamos “prontos para avançar para além das mentalidades da guerra fria e esboçar um novo recomeço nas relações entre os dois países” (Joint Statement, 2009), princípio reforçado aquando da visita de Barack Obama a Moscovo em julho de 2009, tendo em vista um discurso e uma prática mais moderada que anteriormente. A criação da Comissão Presidencial Bilateral Estados Unidos-Rússia,⁵ com 16 áreas de intervenção desde contra terrorismo e controlo de armamento até agricultura e cooperação espacial, sinaliza a nova postura.

Nesta linha de promoção de confiança, Sergei Ryabkov afirma que apesar dos temas de divergência não desaparecerem de forma mágica, há condições para “formar visões estratégicas comuns e abordagens táticas em várias áreas (...), contudo, encontrar soluções consensuais exige trabalho árduo bem como forte compromisso. Só é possível se confiarmos mutuamente e se todos cumprirmos as nossas obrigações” (Ryabkov, 2010: 208).

O objetivo é a construção de diálogo efetivo e o desenvolvimento de cooperação em áreas consideradas fundamentais, como no quadro da redução ou limitação de armamentos, não proliferação, e estabilização de áreas de interesse estratégico, nomeadamente o Afeganistão. Neste quadro, a ratificação do Tratado START, sobre redução de armas estratégicas, em janeiro de 2011 é exemplar. Em conjunto, Estados Unidos e Rússia detêm cerca de 90% do arsenal nuclear a nível mundial, pelo que a ratificação de um acordo que visa redução de arsenais, inspeções conjuntas e troca de informações numa lógica de transparência e consolidação de confiança, é um passo assumidamente positivo na consolidação da parceria estratégica.

Neste quadro de aproximação, a administração Obama redefiniu o projeto de defesa antimíssil propondo uma alternativa faseada e com envolvimento (ainda a clarificar) russo, ou seja, com contornos bem diferenciados da proposta original. Contudo,

⁵ Mais informação disponível em <http://www.state.gov/p/eur/ci/rs/urussiabilat/index.htm>.

persistem dificuldades e “é preciso novo software” na base deste relacionamento (Antonenko, 2009: 228), que terá que passar pela definição de uma linguagem comum e de ação também ela partilhada. A participação russa na Cimeira da OTAN em novembro de 2010 em Lisboa marcou de forma vencedora a melhoria nas relações bilaterais, pela representação ao mais alto nível da Rússia na Cimeira, na pessoa do presidente, e pelas conversações relativas aos princípios definidores da possível cooperação russa no projeto antimíssil, revelando uma abertura cuja sinalização é muito positiva. Certamente permanecerão áreas de desentendimento, momentos de tensão, expectativas frustradas, mas a possibilidade de cooperação na diferença constitui um novo registo na redefinição desta relação bilateral, que não deve ser descurada.

Relações com a China: entre contenção e cooperação

As relações da Federação Russa com a República Popular da China seguiram um curso diferenciado das relações com o ocidente. A ‘competitividade pragmática’ alternando cooperação e competição tem sido a linha marcante neste relacionamento bilateral. De qualquer modo, é importante notar que a leitura das relações Rússia-China não se deve fazer sem o enquadramento mais lato das relações da Rússia num quadro multivetorial. Aliás, algumas dinâmicas no quadro da Organização de Cooperação de Xangai são reflexo de procura de equilíbrios num quadro multilateral em relação à própria China, mas também em relação a outros atores, em particular os EUA.

A base de pragmatismo nesta relação não esconde as diferenças existentes nos entendimentos de identidade no sistema internacional e de integração em projetos multilaterais.⁶ Por exemplo, a procura de apoio da Rússia para o reconhecimento das independências da Abcázia e Ossétia do Sul no rescaldo da guerra na Geórgia em 2008, não encontrou sustentação. Na Cimeira de Dushanbe em agosto de 2008 a Rússia foi mesmo criticada pelos seus parceiros pelo facto de ter violado um pressuposto fundamental da organização, entendido como o não apoio a movimentos separatistas, abrindo um precedente que poderia ter consequências imprevistas em vários estados desta região alargada. A Declaração Final acabou por conter apenas uma referência de preocupação face aos acontecimentos e de que “as partes relevantes devem resolver os

⁶ O desenvolvimento de conteúdos desta secção é informado por trabalho desenvolvido anteriormente. Ver Freire e Mendes (2009).

problemas existentes de forma pacífica e através de diálogo, desenvolver esforços de reconciliação e facilitar negociações (Declaração de Dushanbe, 2008). Este exemplo ilustra a inexistência de solidariedade entre os membros em termos de princípios, bem como o facto de a Rússia não assumir um papel de primazia no seio da mesma, face à China. Como afirma Stephen Blank (2008), a parceria sino-russa não corresponde de forma alguma a uma aliança.

As relações entre a China e a Rússia foram reforçadas com a assinatura em julho de 2001 do Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável (*Treaty of Good-Neighborliness*, 2001), que consolida a ideia de parceria estratégica, embora no seu conteúdo se revele um documento regulador, especialmente em matéria de venda de armamento, e questões energéticas com uma Rússia produtora e uma China consumidora. Assim, o documento revela-se limitado em termos da definição e operacionalização de uma relação estratégica entre estes dois atores. Os acontecimentos pós-11 de setembro e a postura dos EUA de maior assertividade contribuíram, no entanto, para uma aproximação entre a Rússia e a China, num quadro internacional entendido como desfavorável. A defesa da multipolaridade tem estado presente nos discursos russos e chineses (China Elections and Governance, 2007 e Putin, 2006), e o entendimento das políticas norte-americanas como afirmação de hegemonia choca diretamente com os interesses chineses e russos. Assim, esta tem sido essencialmente uma parceria estratégica construída pela negativa, ou seja, por oposição a uma posição assertiva dos EUA (Freire e Mendes, 2009). Mesmo em termos de conteúdo a relação tem incidido essencialmente em temas económicos.

A nível bilateral e com contornos regionais, a preocupação com minorias e separatismo, com os casos da Chechénia na Rússia e Xinjiang na China, por exemplo, e o aumento do radicalismo islâmico têm oferecido espaço de cooperação. O discurso do princípio da inviolabilidade da integridade territorial do estado é, sem surpresa, partilhado. A par deste, a não ingerência em assuntos internos com particular enfoque em questões de direitos humanos e liberdades fundamentais é também sublinhada. A cooperação no combate ao terrorismo e criminalidade organizada faz também parte da agenda. Em termos militares, a realização de vários exercícios conjuntos de natureza bilateral e no

contexto da Organização de Cooperação de Xangai reforça a dimensão securitária desta relação. Por exemplo, a *Peace Mission 2005* foi o primeiro exercício bilateral conjunto envolvendo forças aéreas, terrestres e marítimas. No quadro da Organização de Cooperação de Xangai, o primeiro exercício militar teve lugar em 2003, e vários outros lhe têm sucedido. O não direcionamento destas ações contra qualquer país terceiro tem sido reforçado, sendo estas ações justificadas com base no aumento da segurança da vasta área da Ásia-Pacífico, e deste modo numa lógica de cooperação intra-organizacional e não de contenção de terceiros.

Apesar da forte dimensão económica implícita nesta relação não há uma integração económica densa entre a China e a Rússia. Os índices de interação comercial, por exemplo, são baixos, de acordo com dados estatísticos oficiais de ambos os países.⁷ Em termos de comércio de armamento tem havido uma política de cautela de Moscovo acautelando o poder emergente da China e uma eventual paridade a este nível. Questões de migração e problemas fronteiriços têm estado na agenda, e apesar dos acordos que têm sido negociados este é um problema que vai colocando pressão na relação.

Assim, a relação sino-russa apresenta contornos pragmáticos de dupla contenção (entre os dois principais parceiros no quadro da Organização de Xangai, Rússia e China) e para com os EUA. Mas esta contenção não significa hostilidade para com os Estados Unidos. Da análise fica claro que as relações entre a Rússia e os EUA flutuam entre tensão e cooperação e o mesmo se passa em relação à China. A importância geopolítica dos EUA é reconhecida, bem como a relevância da manutenção de diálogo. As linhas de pragmatismo que têm sublinhado esta relação parecem manter-se, incorporando elementos de maior cooperação e fatores de alguma tensão, mas numa lógica onde um espírito cooperativo tem prevalecido.

⁷ Ver, por exemplo, Federal State Statistics Service, Russian Federation: “Foreign Trade of the Russian Federation with Far Abroad Countries”, http://www.gks.ru/free_doc/2007/b07_12/25-05.htm; “Distribution of Export and Import of the Russian Federation by some Foreign Countries”, http://www.gks.ru/free_doc/2006/rus06e/25-07.htm. Ministry of Commerce of the People’s Republic of China: “Imports and Exports between China and European Countries (2007/1-5)”, Table 1, Department of European Affairs, 12 June 2007, <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/chinaeuropeancountry/200707/20070704880231.html>; “Imports and Exports between China and European Countries (2007/1-5)”, Table 2, Department of European Affairs, 12 June 2007, <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/chinaeuropeancountry/200707/20070704880390.html>. Ver ainda Freire e Mendes, 2009.

3.2.5. Uma potência em declínio?

O debate sobre o passado, presente e futuro da Rússia tem-se centrado na identificação e tendências que permitam desenhar cenários sobre o caminho que a Rússia tem percorrido. Apesar de ser um grande país, com recursos fósseis consideráveis, a Rússia sofre de problemas sérios, como analisado, em termos da dependência da sua economia do setor energético, mantendo-se muito vulnerável a flutuações de mercado, bem como enfrenta sérios problemas demográficos. O regime político vigente, de carácter centralizado e dirigista, e o modelo de “troca de cadeiras” instalado, com o *tandem* Putin-Medvedev a marcar as políticas russas, tem também contribuído para críticas e sentimentos de desaprovação a nível interno, com um aumento do nível de contestação social e demonstração pública do mesmo. Os desafios à manutenção de ordem e estabilidade na grande Rússia são variados, bem como as opções em termos de governação política que serão seguidas, nomeadamente em termos do envolvimento dos militares, das elites económicas e da população. A conjugação destes diferentes níveis, que refletem também interesses diferenciados, revela-se um processo exigente para uma Rússia que se pretende assumir no sistema internacional como uma grande potência.

Os cenários traçados ora são mais otimistas prevendo o fortalecimento da Rússia e do seu estatuto no sistema internacional, sendo-lhe reconhecido um papel relevante nos assuntos mais delicados neste e sendo uma voz importante nos fóruns de maior relevo; ora mais pessimistas, prevendo uma quebra na capacidade de governação interna dadas as fragilidades identificadas, considerando que a Rússia através do programa de modernização delineado não conseguirá ultrapassar estas limitações graves, que pesarão consideravelmente ao nível do seu reconhecimento enquanto uma grande potência. O debate passa ainda pela questão da grande potência *versus* potência regional, com a Rússia a tentar reassumir controlo e influência no antigo espaço soviético como forma de manter um papel de relevo no sistema internacional.

Num contexto de grandes mudanças a nível internacional, onde o papel do estado tem simultaneamente recuado e ganho espaço, onde os movimentos sociais ganham nova

dinâmica, os processos de globalização económica têm impactos transnacionais, ou os grupos terroristas transnacionais exercem atividade ampla e difusa, o (re)ordenamento do sistema internacional não é claro. Tal como para a Rússia a questão se coloca, o mesmo acontece em relação aos estados Unidos da América, analisados em seguida, e onde o debate relativo ao declínio da grande potência tem estado presente na agenda. Potências tradicionalmente fortes cuja centralidade tem sido minimizada pelo surgimento de novos atores com grande capacidade de influência económica e política, que exigem o repensar do papel dos atores tradicionais por excelência, como é o caso da Rússia, num novo quadro de relações transnacionais, fluídas e mutáveis.

A evolução da política externa russa desde o final da União Soviética aos nossos dias tem-se revelado um processo complexo com diversas variáveis. A inter-relação entre a transição a nível doméstico, como analisado, e a transição no sistema internacional, é evidente e marca o percurso seguido pela Federação Russa nos últimos vinte anos. De uma postura de ‘internacionalismo liberal’ muito apoiada na aproximação ao ocidente, a política russa evoluiu para uma posição de ‘competitividade pragmática’ onde a multivetorialidade da sua política externa se assume com preponderância. Na prossecução dos seus objetivos de reafirmação no contexto internacional e de procura de reconhecimento de estatuto pelos seus pares como grande potência – num quadro lido como multipolar (Makarychev, 2010) – a Rússia adota o ‘novo realismo’ com um discurso mais inflamado face ao que entende como políticas e práticas promovidas especialmente pelos parceiros ocidentais, como contrários aos seus interesses. Como ilustrado, o neorevisionismo que resulta do quadro de tensão que culmina na Geórgia em 2008, mantém-se como alinhamento fundamental nos dias de hoje, e ao longo da presidência de Medvedev, sendo previsível a sua continuidade no novo ciclo presidencial na Rússia após a eleição de Vladimir Putin para a presidência em março de 2012.

3.3. A política externa da República Popular da China

- 3.3.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos
- 3.3.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: os anos da Guerra Fria e a postura face à ordem bipolar
- 3.3.3. Pós-Guerra Fria: a política externa chinesa entre idealismo e pragmatismo
- 3.3.4. Uma potência pacífica em ascensão?

3.3.1. Processo de tomada de decisão: atores, linhas orientadoras e objetivos

O sistema de governação chinês é um sistema centralizado, onde o Partido Comunista Chinês (PCC) funciona como autoridade política, sendo os membros do Partido também membros do governo, o que torna o estado e o Partido difíceis de separar, na linha do sistema dualista e indiferenciado “Partido-Estado”. Desde 1949 todas as decisões importantes do país foram não só tomadas fora do governo como monopolizadas pelo Partido. Para Sujian Guo, o PCC é o “estado do estado” (Guo, 2000: 80-81; 2001: 301-315). O ator principal no processo de decisão de política externa chinesa é, então, o PCC, que na figura do seu Secretário-geral assume um papel central no processo de formulação e decisão de política externa. A estrutura do Partido Comunista Chinês não é rigidificada, pelo contrário, apresenta-se como uma “geometria variável” onde diferentes fações dentro do Partido se vão posicionando e assumindo lugares de destaque na hierarquia, como analisado.

Na estrutura de poder organizada em três sistemas verticais (*xitong*), o PCC, o governo e a estrutura militar surgem horizontalmente como constituindo o cerne dos mecanismos de governação. A Comissão Militar Central (CMC) estatal, desde a Constituição de 1982 tem sido um órgão indispensável nas políticas de controlo desenvolvidas pelo PCC e que garante a subordinação do Exército Popular de Libertação (EPL) ao Partido. Note-se, por exemplo, que este foi o último cargo que Jiang Zemin ocupou antes da transferência definitiva de poder para Hu Jintao, o que demonstra a relevância e peso institucional desta Comissão. Em termos organizacionais a CMC estatal e a CMC do Comité Central do PCC, apesar de formalmente distintas, constituem na prática uma só

organização sob liderança conjunta, o que contribui para a política de centralização e coesão que as estruturas centrais seguem.

A Estrutura Política do Politburo do PCC supervisiona o sistema, apoiada pelo Comité Permanente (*Politburo Standing Committee*, que detém de facto o poder de decisão. Neste quadro, o *Foreign Affairs Work Leading Small Group*, presidido pelo líder do PCC é um dos órgãos fundamentais em matéria de política externa (Cabestan, 2009: 65). O Congresso Nacional Popular (CNP), que detém o poder legislativo, é uma estrutura que se mantém paralela a esta tríade institucional. Há ainda inúmeras Comissões especializadas dentro do Partido, incluindo na área da política externa, como gabinetes de comunicações, de análise de dados, o departamento de publicidade e o gabinete de comunicações internacionais entre outros, que apoiam o processo de decisão.

Paralelamente aos três grandes órgãos do estado mencionados, o Conselho de Estado, o Tribunal Popular Supremo, e a Comissão Militar Central são instituições fundamentais no funcionamento do estado chinês. O Conselho de Estado, que detém as funções executivas, implementa as políticas definidas ao mais alto nível, que tradicionalmente são expressas em documentos oficiais e resultam de reuniões de coordenação e consensualização de políticas – o elemento dirigista bem presente nas orientações de política externa. O Conselho de Estado pode formular recomendações políticas e tem atualmente poder para tomar decisões desde que não tocando em matérias sensíveis, sendo aqui centrais o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e o Ministério do Comércio (MOFCOM), em coordenação com o Banco Popular da China, dada a dimensão económica inerente à política externa e de afirmação da China no exterior.

O processo de decisão da política externa chinesa resulta da ação conjunta do Departamento de Ligações Internacionais do PCC, do Ministério dos Negócios Estrangeiros do governo e do departamento do Estado Maior do EPL, que fazem chegar ao Comité Central do PCC informações e orientações para a tomada de decisão posterior. Naturalmente que a par da estrutura formal há um conjunto diverso de entidades e individualidades que informalmente através de contactos paralelos

influenciam este processo, desde acadêmicos, embaixadores e outros quadros inferiores. Desde o XVI Congresso no ano 2000, já no período final da governação de Jiang Zemin, que ficou consagrada a admissão de “elementos avançados de outros estratos sociais”, em especial empresários, para membros do partido. Tratou-se da consolidação progressiva do que já se caracterizava como sendo uma “economia socialista de mercado”, numa política que ficou conhecida como a “Teoria das Três Representações”: as forças produtivas avançadas, a cultura socialista e os interesses fundamentais da maioria (CPC, 2006). De notar ainda que Hu Jintao mantém essencialmente a estrutura anterior em termos de decisão em política externa. Apoia-se formalmente num “*loci* de poder coletivo” (Cabestan, 2009: 66) liderado pelo Comité Permanente que como grupo toma em atenção recomendações vindas de várias estruturas burocráticas, em particular o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério do Comércio e o Departamento Internacional do PCC (Cabestan, 2009: 66).

O setor empresarial do estado, onde vários líderes do partido estão envolvidos, mostra uma conexão próxima entre elites políticas e económicas, muitas vezes sendo mesmo indistintos. Contudo, os processos internos de decisão de política externa não são claros o que dificulta a compreensão das dinâmicas que lhe estão associadas. Apesar do denominado centralismo democrático de maioria, no quadro de liderança e decisão do Partido Comunista, os processos são envoltos numa ausência de clareza, que se resume na maior parte das vezes à tomada de decisão no âmbito de um núcleo duro do Partido, que verdadeiramente decide nas matérias fundamentais de política externa. No quadro pós-guerra fria, o EPL enfrentou dificuldades na sequência dos incidentes violentos na Praça Tiananmen, embora mantenha um estatuto e presença essenciais na afirmação da China nos dias de hoje, confirmada pela modernização das suas forças e pelo crescente uso de tecnologias avançadas (que causa alguma desconfiança no ocidente e na Ásia). Mantem-se sob o controlo e autoridade do Partido Comunista, embora não num registo de submissão como referido anteriormente. A continuidade no exercício de grandes paradas militares é exemplo da relevância que o setor militar mantém, e de como é fundamental relativamente à questão do estatuto no sistema internacional.

As burocracias são já uma parte importante no processo de decisão e estes grupos restritos apoiam também a implementação e políticas, especialmente os grupos restritos com maior visibilidade a nível externo, como por exemplo, a agência noticiosa “Nova China” (*Xinhua*), a Comissão para as Ligações Culturais Externas ou a Comissão Estatal da Ciência. As redes de lealdade dentro do Partido e na articulação entre o centro do poder e os governos locais são essenciais na manutenção da unidade e coerência do modelo de governação. Contudo, alguns aspetos devem ser sublinhados: primeiro, o cariz obscuro e desconhecido das dinâmicas internas ao Partido que prevalecem e que permitem especulação; segundo, as divisões internas dentro do núcleo duro do Partido. De facto, há várias fações que vão alternando a sua presença nos lugares de destaque nos Ministérios mais relevantes e, permitem, de algum modo, alternância no poder dentro da estrutura. Por exemplo, os *tuangpai* são grupos que vêm da escola do Partido e prosseguem políticas tradicionais de alinhamento; os *princelings*, que são filhos de quadros históricos e assumem um espírito missionário no reforço da coesão interna e na sua projeção a nível externo; os *Xangai clique* que fazem parte do grupo de influência de Jiang Zemin; os *Beijing clique*, que estão no grupo de influência de Hu Jintao; a nova esquerda que defende princípios de crescimento sustentado e maior equidade, e a nova direita, argumentando em favor de maior abertura económica e de crescimento (Nathan, 1973: 38; Tsou, 1986: 100; Dittmer, 2000). De notar, que estas designações têm surgido como forma de tentar acomodar e melhor compreender a diversidade interna, sendo que além de não serem denominações rígidas, um elemento pode assumir integrar-se em mais do que um destes grupos. Linhas várias e diferenciadas que marcam a estrutura interna do Partido, tornando-o um órgão heterogéneo onde a consensualização com base na rotatividade tem permitido estabilidade e a transmissão de uma imagem de coesão essencial à manutenção do seu estatuto de liderança. Mas se internamente é preciso gerir diferenças, ao nível da autonomia local têm-se verificado crescentes problemas, uma vez que o grau de autonomia é substancial, mas tem permitido níveis de corrupção preocupantes. Mas mais ainda, este nível de autonomia tem constituído um desafio crescente ao poder central, o que tem sido entendido com preocupação pelas autoridades centrais.

Em termos de atores não estatais, a opinião pública a nível interno permanece muito limitada, sendo que a nível de pressão internacional vai ganhando expressão, por exemplo ao nível dos processos de gestão de questões humanas, com as violações de direitos humanos recorrentemente a serem objeto de atenção internacional. O princípio de não ingerência nos assuntos internos continua a prevalecer, com particular ênfase nestas matérias para as regiões separatistas do Tibete, Xinjiang e da questão de Taiwan. De facto, o alinhamento fundamental das políticas assenta no pressuposto de base de salvaguarda da independência nacional e da soberania do estado, com o objetivo de modernização, desenvolvimento e promoção da paz. Do mesmo modo que a Federação Russa, a China opõe-se a uma ordem internacional onde uma potência hegemónica domine, defendendo a multipolaridade, políticas de não agressão e não intervenção, bem como a não interferência nos assuntos internos, e a coexistência pacífica, os denominados cinco princípios da coexistência pacífica.

No caso chinês, na linha do que se passava na União Soviética, 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 Conselho de Estado já toma algumas decisões relevantes, e o aparelho burocrático de apoio ao Partido alargou-se, com um maior número de tecnocratas a participarem do processo, a par dos ideólogos. Contudo, “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). No entanto, deve ser sublinhado que o lóbi empresarial está diretamente ligado ao Partido, sendo as maiores empresas estatais e os maiores empresários de sucesso membros do Partido, e que os *think-tanks* têm a sua atividade e financiamento direcionadas para dar resposta a pedidos de estudos do governo, limitando em grande medida um reflexo independente e demonstrando as restrições à liberdade intelectual enquanto forma de exercício de pressão. Parece, deste modo, que a China deixou de ser caracterizada por um autoritarismo vertical de líder dominante para se assumir como um

autoritarismo horizontal onde múltiplos centros de poder e burocracias interagem no processo de formulação, decisão e implementação da política externa.

3.3.2. Política externa pós-Segunda Guerra Mundial: os anos da Guerra Fria e a postura face à ordem bipolar

O desenho da ordem pós-Segunda Guerra Mundial vai condicionar todo o período da guerra fria e pós-guerra fria. A China obtém um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1971, quando finalmente ultrapassa as dificuldades diplomáticas associadas à representação do país pelas autoridades sediadas em Taiwan, que até então haviam assumido este papel de representação, e é desde logo reconhecida como um ator fundamental nas principais decisões sobre segurança internacional. Contudo, o contexto de rivalidade bipolar vai conduzir a um posicionamento particular da parte da China. O grande Império, que havia sido objeto de lutas intensas pelo e no seu território ao longo de séculos, palco de partilhas coloniais e fragmentado na sua estrutura de base, vai reerguer-se e reafirmar-se em particular a partir da década de 1970 do século XX, assumindo em inícios do século XXI um perfil sólido de potência emergente.

Os anos de lutas com potências colonizadoras europeias, bem como com vizinhos, em particular o Japão, vão marcar profundamente a história chinesa. A dinastia Manchu no poder ao longo de mais de quatro séculos, havia deixado o país num estado de grande fragilidade e as preocupações de linha republicana e nacionalista dominavam agora a agenda. Após a instabilidade associada ao fim do poder Qing, e o início conturbado da nova república, o governo de Chiang Kai-Shek e do Kuomintang (Partido Nacionalista) vai ter dificuldade em dinamizar uma nova ordem social e política.

Chiang Kai-Shek vai-se afastar deste alinhamento ao unir-se à família capitalista Song que vai assumir um papel fundamental no governo do Kuomintang em 1931. O registo de governação passa por um alinhamento de cariz capitalista e nacionalista, cujos abusos de poder, corrupção, e degradação económica levam ao descontentamento popular. É neste contexto que o prestígio de Mao Tsé-Tung (ou Mao Zedong, consoante

o sistema de romanização utilizado) e dos ideais comunistas ganha magnitude, mobilizando os agricultores em larga escala, face à decadência crescente do Kuomintang. No decorrer da fratricida guerra civil chinesa entre comunistas e nacionalistas, os primeiros acabariam por triunfar e os segundos obrigados a refugiar-se na ilha de Taiwan, marcando o início da cisão entre estas duas linhas fundamentais, nacionalista e comunista, que marca a divisão política incarnada na questão taiwanesa até aos dias de hoje. Internamente, Mao Tsé-Tung foi bem recebido por uma população insatisfeita, enquanto no ocidente esta alteração foi entendida como sinal de aviso no sentido em que se consolidava mais um foco de orientação comunista.

A República Popular da China foi criada a 1 de outubro de 1949, por decisão do Conselho de Estado, definindo o estado como sendo “regido por uma ditadura democrática do povo, dirigido pela classe trabalhadora e baseado na aliança entre operários e camponeses, o que na essência constitui a ditadura do proletariado” (Constitution of the People’s Republic of China, 1982). O poder central, à imagem do que se passava na União Soviética estava concentrado nas mãos do Comité Central do Partido Comunista, que assumia funções legislativas e executivas centralizando em si todas as decisões relacionadas com a governação. Mas a reforma comunista exigiu alterações profundas na ordem interna que passou por um processo de nacionalização do país e de perseguição aos opositores do regime que pudessem questionar a sua legitimidade. Contudo, o comunismo chinês procurou por um lado encontrar na população rural o apoio necessário às reformas em curso, e por outro, construir um modelo distinto do soviético, que lhe permitisse algum distanciamento quer perante o imperialismo soviético quer perante o imperialismo norte-americano. Esta procura de diferenciação e de delimitação de uma via alternativa para o comunismo ficará conhecida como Maoísmo.

Em fevereiro de 1950 o Tratado de Amizade e Assistência assinado com a URSS simboliza a orientalização da política chinesa e a procura de equilíbrios estratégicos na sua área. Contudo, apesar da estabilidade interna, as relações com o exterior são marcadas por dificuldades e a dissensão com a União Soviética é, neste quadro, relevante, como analisado, levando a China a assumir uma postura revisionista. Os

líderes soviéticos, prosseguindo um racional territorial na linha tradicional do poder e influência, decidem que um envolvimento e apoio próximo à China lhes seriam desfavoráveis. Dessa forma estariam a contribuir para o fortalecimento do que constituía potencialmente um grande adversário, vendo como maiores as perdas do que as vantagens em fortalecer esta relação, face à crescente dissensão ideológica que se verificava. Por outro lado, a China sente crescentemente as intervenções soviéticas como refletindo ingerência não pretendida nos seus assuntos internos, o que vai contribuir para adensar a tensão nas relações bilaterais.

Na sequência destes desenvolvimentos, é proposto por Mao Tsé-Tung um modelo de desenvolvimento alternativo que se procura demarcar do comunismo soviético e efetivamente firmar como via alternativa. As relações sino-soviéticas serão marcadas por momentos de cooperação e momentos de distanciamento, sendo esta proposta claramente no sentido de demarcação ideológica da URSS. Em 1952 avança com a “campanha aos cinco malefícios”, visando conter ações de sabotagem económica, de retenção de impostos, de corrupção, de exploração e de espionagem, uma política que levou a um período de medo com repercussões claras de violência a vários níveis sociais. A campanha das “100 flores” em 1956, apelando ao florescimento de uma elite intelectual crítica do regime foi também controlada através de várias purgas. Mais tarde, o programa avançado denominado “O Grande Salto em Frente” (GSF) (1958-1960) previa a coletivização a nível industrial, na linha da Grã-Bretanha e da União Soviética, na sua componente de indústria pesada, reduzindo a ênfase na dimensão agrária. O programa posto em marcha e que visava experimentar um novo modelo de crescimento económico assente no desenvolvimento da indústria pesada acaba em fracasso, com maus anos agrícolas e problemas de seca a gerarem fome em várias regiões chinesas, e que acabam por levar à suspensão do programa em 1960. É interessante notar que a China tem sido um país de “programas experimentais” (gradualismo), onde ao longo da história pós-Segunda Guerra Mundial e pós-guerra fria se identificam várias experiências que são avançadas e muitas vezes esquecidas, mas que são parte integrante desta natureza experimental que marca as políticas do país. Em junho de 1963 a cisão com a União Soviética dá-se com a recusa chinesa em reconhecer a liderança do Partido Comunista soviético. Nesta procura de vias alternativas e após o falhanço do projeto de

industrialização, associado ainda à perda de poder de Mao neste contexto no seio do Partido, que implicava um novo projeto ideológico que ajudasse não só na sua recuperação de prestígio, como também na eliminação de vozes intelectuais comprometedoras, em 1966 Mao inicia a Grande Revolução Cultural Proletária, mais conhecida como Revolução Cultural.

A Revolução Cultural surge, assim, em resposta à necessidade de aprofundar o socialismo chinês como via própria, face ao que era entendido pelo líder comunista chinês como a existência de elementos capitalistas perversos que estavam a colocar em risco o curso de afirmação e desenvolvimento chinês. Adicionam-se ainda os ingredientes relativos à recuperação de poder e prestígio interno, como referido. Mais uma iniciativa que se revelou muito problemática em termos sociais devido à intransigência que lhe esteve associada e que levou a perseguições e ações repressivas de grande brutalidade. Muitos elementos simbólicos culturais foram destruídos e o pensamento fortemente condicionado, com uma acentuação particular ao nível dos elementos da administração e dos intelectuais. A situação deteriorou-se ao ponto de em 1971 ter havido uma tentativa de golpe de estado liderada por Lin Biao, sem sucesso (este morre num acidente em circunstâncias não esclarecidas, pouco tempo depois). No entanto, e apesar de oficialmente ter sido declarado o fim desta política em 1969, os seus efeitos prolongaram-se no tempo (alguns historiadores marcam o final da revolução Cultural como coincidente com a morte de Mao Tsé-Tung em 1976).

A “teoria dos três mundos” apresentada por Mao na sexta sessão extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas de 10 de abril de 1974 (MNE China, 2000b), faz referência à leitura relativa à divisão do mundo demonstrando o posicionamento da China num quadro internacional em que se assume como um ator diferenciado. “Os Estados Unidos e a União Soviética pertencem ao primeiro mundo. As zonas intermédias como o Japão, Europa e Canadá pertencem ao segundo mundo. O terceiro mundo é muito populoso. À exceção do Japão, a Ásia pertence ao terceiro mundo. Bem como toda a África e América Latina” (MNE China, 2000b). O objetivo desta hierarquização assentava no entendimento de que a China constituía um elemento central de mobilização do chamado terceiro mundo no contrapeso à hegemonia

ocidental liderada pelos Estados Unidos, bem como à hegemonia soviética e aos princípios expansionistas que lhes estavam subjacentes. Interessante notar a evolução que se dá nesta postura, no sentido de procura de uma aliança mais voltada a ocidente face à deterioração de relações com a União Soviética, e que vai expressar uma política externa desalinhada, mas procurando uma tentativa de alinhamento numa lógica de contraposição ao poderio crescente e afirmação da URSS no sistema internacional, que a China procura travar.

A década de sessenta é também na China marcada por desenvolvimentos tecnológicos importantes, incluindo o teste da primeira bomba nuclear e da bomba H, tornando a China parte do grupo de países detentores de poder nuclear. O estatuto alcançado internacionalmente é indiscutível, bem como a afirmação de uma postura não alinhada com as superpotências que lhe permite uma margem de manobra maior no contexto de rivalidade vigente, bem como a sua consolidação como “Império do Meio”. Este termo é assumido no sentido tradicional em que a designação surge, com contornos geográficos – Império do Meio corresponde à tradução da palavra China –, mas também num sentido estratégico e ideológico de prosseguimento de uma via alternativa em termos políticos, sociais e económicos. Apesar desta opção, a República Popular da China passa a ser o legítimo representante da China na ONU em 1971, em detrimento do governo da República da China baseado em Taiwan desde 1949.

Após a morte de Mao Tsé-Tung, e algum período de instabilidade interna sucessória, Deng Xiaoping sucede-lhe na liderança, entrando em funções em 1978 e prosseguindo a política de “desalinhamento” face aos blocos de leste e ocidental, reforçada pela capacidade nuclear chinesa, tentando distanciar-se do posicionamento do seu antecessor. Contudo, Deng vai ser criticado nas suas políticas no sentido de na realidade não diferirem daquelas que este procurava contrariar, visível neste alinhamento a ocidente e no que era entendido como uma tentativa de controlo e exercício de influência sobre o denominado terceiro mundo. A reaproximação à União Soviética parece demonstrar alguma incongruência na postura assumida. Mas é um facto que a retórica ideológica diminui de intensidade permitindo maior espaço à aproximação sino-soviética, sem esta significar o sanar dos diferenciais existentes.

A década de oitenta é marcada por um período de grande crescimento chinês resultado de políticas de modernização baseadas numa estratégia de industrialização e exportação forte, uma economia de mercado sob controlo centralizado do governo de Pequim, que permite taxas de crescimento anuais na ordem dos 10%. Desenha-se nesta altura a economia de mercado socialista que ainda hoje pauta a atuação chinesa nesta matéria. Em 1984 é assinado o acordo que prevê a devolução de Hong Kong à China pelos britânicos (Declaração Conjunta de Hong Kong, 1984) que se concretiza em 1997, e um pouco mais tarde, em 1987, a Declaração Conjunta para a Resolução da Questão de Macau, cuja transferência de administração se concretiza em 1999. Nestas declarações é assumido o compromisso de não ingerência no sistema capitalista vigente, e dá-se início à política que ficou conhecida como “um país, dois sistemas”, essencial na questão de Taiwan e que permanece ainda uma questão por resolver.

Em 1989, os acontecimentos de Tiananmen chocam o mundo. A abertura que se fazia sentir sofre um recuo considerável com a repressão exercida num período imediato, mas acaba por pressionar a maior liberalização e abertura dos mecanismos de mercado. Note-se como consequências essenciais a nível externo a imposição do embargo ao comércio de armas por parte dos Estados Unidos e da União Europeia e que permanece até hoje, sendo um fator de dissensão nas relações da China com estes atores.

A Revolução Cultural e outras experiências passadas falhadas parecem estar definitivamente ultrapassadas, e a nova postura agrega maior consenso popular dada a maior liberalização que implica.

Jiang Zemin prossegue este curso de liberalização com cariz socialista. Contudo, a abertura do mercado permite a consolidação de fortes discrepâncias sociais, e grandes desigualdades no seio da população, que vinham já da década de oitenta e que tiveram responsabilidade nos acontecimentos que levaram a Tiananmen. Este clima de disparidade social constitui uma fragilidade face ao forte crescimento que a China registava e continua a registar. As reformas que foram encetadas tiveram capacidade para recolocar a China no sistema internacional como um ator de relevo, retomando o

velho conceito de “Império do Meio”. No final da guerra fria a República Popular da China, depois de várias experimentações, e de um curso reformista assente em pressupostos de mercado mas com forte controlo governamental, ocupava já um lugar de destaque no sistema internacional, em particular com expressão económica.

3.3.3. Pós-Guerra Fria: a política externa chinesa entre idealismo e pragmatismo

O final da guerra fria teve implicações na política externa chinesa, logo porque a rivalidade bipolar e o conceito de terceiro mundo que esta tinha permitido, perdem sentido num novo contexto internacional. Esta alteração profunda no ordenamento geopolítico e económico do sistema implica um reposicionamento da China, e o afinamento de linhas de política externa que se revelavam desajustadas no novo contexto.

Jiang Zemin assumiu a presidência chinesa entre 1993 e 2003 e deu continuidade ao projeto de crescimento iniciado pelo seu antecessor. Neste período o crescimento chinês manteve-se na ordem dos 8% e a nova liderança prosseguiu uma política de abertura ao mundo exterior, entendendo esta como fundamental para a sustentabilidade do dinamismo económico, enquanto mantendo internamente, através da atuação do PC um controlo restrito das atividades internas e da atuação do governo. O sistema de economia de mercado socialista consolida-se neste período, combinando abertura internacional com controlo interno. A adesão da China à OMC em 2001, a organização dos Jogos Olímpicos de 2008, e a Expo Shanghai de 2010, além de conferirem grande visibilidade internacional ao país, consubstanciam este curso de afirmação no sistema internacional, assente em ampla medida em força económica. Estes eventos incarnam o orgulho nacionalista e a questão simbólica associada ao reconhecimento internacional que lhes está associado. Conceitos como os de “globalização, multilateralismo e segurança cooperativa” (Foot, 2006: 80) passam a fazer parte do léxico chinês.

Mas se o novo líder chinês é conhecido por esta política de abertura e crescimento, é também conhecido pelas suas políticas repressivas em matéria de direitos humanos e de reformas políticas, bem como criticado pela falha na redistribuição económica e que claramente tem contribuído para uma distância cada vez maior entre as elites com grande poder económico e a grande massa populacional que vive com grandes dificuldades. O controlo de um território e uma população vastos servem de mote, na mesma linha da Rússia, ao desenvolvimento de políticas centralizadas como forma de manutenção de estabilidade.

Hu Jintao (2002-2012) procura responder a algumas das críticas que são dirigidas ao seu antecessor no sentido de assegurar que a estabilidade interna não seja questionada pelas disparidades existentes, alargando a sua agenda de modo a incluir preocupações sociais mais inclusivas, nomeadamente no que concerne a área da saúde e o ambiente. Além do mais, passa a haver uma maior representação dentro do Partido, fator que gerou contestação interna dos grupos mais conservadores, mas que tem sido entendida como permitindo aliviar alguma tensão social no sentido de permitir continuidade num curso reformista e de crescimento controlado. Interessante notar no contexto de crescente afirmação chinesa no sistema internacional que a questão da soberania é central, não só por um passado de ocupação e invasões sucessivas, mas como forma de afirmação de independência num quadro regional onde a China vai reforçando a sua presença.

Deste modo, nas relações com os seus vizinhos mais próximos a tensão entre uma China fragilizada que remonta ao século XIX e inícios do século XX, e uma China em forte crescimento nos inícios do século XXI, está muito presente. Esta tensão gera incerteza relativamente aos objetivos chineses de política externa para a área. Apesar de prosseguir uma diplomacia pouco ativa nas grandes questões internacionais, e da sua postura ser definida como de “crescimento pacífico”, esta rotulagem não é entendida de forma igual pelos países da sua área regional, em particular o Japão, cujas relações com a China têm denotado alguma tensão, em particular no caso da ilha de Diaoyutai, disputada pelas duas partes.

A questão de Taiwan é naturalmente uma questão central que marca profundamente as relações na área, e de forma muito particular com os EUA. Estes são apoiantes do governo de Taiwan e a possibilidade de um conflito armado no estreito nunca foi totalmente afastada, apesar da gestão cuidada que tem sido feita desta questão a nível diplomático. De notar a postura da Federação Russa de apoio à integridade territorial chinesa e ao tratamento desta questão como uma questão do foro interno, o que demonstra um alinhamento nas políticas destes dois atores em termos de política externa, especialmente no que concerne a sua interligação com a dimensão das políticas internas.

O modelo “um país, dois sistemas” acabou, deste modo, por se afirmar como modelo integrador da questão de Taiwan bem como da preservação do estatuto especial concedido a Macau (1999) e Hong Kong (1997), de forma a permitir a vigência simultânea de diferentes modelos de organização e desenvolvimento social e político dentro da China, como referido. Esta fórmula revelou-se profícua nos casos de Hong Kong e Macau, o mesmo não acontecendo relativamente à questão de Taiwan que se mantém na agenda e sem perspectiva de resolução no curto prazo.

Integração regional e relações internacionais

Em termos regionais é ainda de salientar a criação da Organização de Cooperação de Xangai em 2001 e o modo como esta permite à China o prosseguimento de interesses de política externa num quadro regional e para além deste. De facto, no seio da organização a China prossegue objetivos similares à Rússia no exercício de dupla contenção dos EUA e da própria Rússia (Moscou revê-se no sentido inverso de contenção da China), como analisado anteriormente, e aproveita o quadro de cooperação militar para treinar e equipar as suas forças. O elemento de sustentação de base na criação desta organização, com enfoque muito claro na luta contra o terrorismo e o separatismo, mantém-se como princípio partilhado por ambos os estados. Os demais estados que fazem parte da organização partilham também desta preocupação e do aumento de atividades relacionadas com grupos islâmicos radicais na Ásia Central.

Deve, no entanto, ser sublinhado que o envolvimento chinês é limitado pelos seus próprios interesses, numa leitura de participação sempre que relevante e não apoio quando conveniente. Neste último caso o não apoio à Rússia relativamente à intervenção armada na Geórgia aquando da violência armada em agosto de 2008 é exemplo de como a relação estratégica entre estes dois grandes atores é pautada por linhas de convergência e divergência em termos da articulação de dinâmicas internas próprias com decisões de política externa.

A parceria chinesa com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) (Bangkok Declaration, 1967), que visa genericamente promoção de estabilidade regional, desenvolvimento económico e cooperação multilateral, é também de relevância (ver, neste contexto, o trabalho de Robert Sutter, 2012). Apesar de não ser membro efetivo da organização, a China prossegue relações próximas e envolve-se em atividades promovidas pela mesma. A assinatura da Parceria Estratégica para a Paz e Prosperidade em outubro de 2003 (Joint Declaration, 2003) conferiu substância ao diálogo e definiu áreas prioritárias de cooperação, incluindo por exemplo, tecnologias de informação, recursos humanos, agricultura, energia, transportes, cultura, entre outros.

A criação do ASEAN Regional Forum (ARF) no seio da ASEAN é também de sublinhar dada a sua componente de segurança, traduzida na promoção da paz e estabilidade através de diálogo e mecanismos de cooperação, um Fórum no qual a China participa ativamente como membro. Alcançar padrões de cooperação mais estáveis e prosseguir com relações construtivas na área alargada Ásia Pacífico têm-se mantido princípios de base do ARF desde as suas origens em 1994 (ARF, 1994). Esta inserção internacional confere maior confiança à política externa chinesa dotando-a de objetivos mais claros, sendo que as autoridades de Pequim continuam a reforçar a ideia de diplomacia económica e de um perfil político pouco interventivo, imagem esta cada vez mais difícil de manter.

A relação com os EUA surge como um elemento fundamental em particular após os ataques terroristas de 11 de setembro e a “guerra global contra o terrorismo” que se lhe seguiu e que permitiu uma presença alargada dos EUA no Afeganistão, bem como na

Ásia Central, incluindo o uso de várias bases militares. A continuidade desta presença tem gerado um sentimento de cerco na China, dadas as relações que Washington mantém com o Japão, a Coreia do Sul, a Índia e Taiwan, entre outros. De facto, a China e os EUA são crescentemente atores em competição na região Ásia-Pacífico. O desenvolvimento das suas capacidades militares responde à política de modernização prosseguida, através do ensaio de novos armamentos e testes nucleares, bem como investimento nas forças armadas (não esquecendo o embargo de armas a que está sujeita da parte da UE e dos EUA).

A China tem desenvolvido estratégias de defesa, com uma ênfase naval muito clara, no quadro do programa *Anti-Access, Area Denial* (MND, s/d) cuja dimensão tecnológica é substancial e com incidência na região asiática, ou seja, todo o espaço periférico regional. De facto, o acesso a recursos naturais por via marítima é central ao crescimento chinês e é, por isso mesmo, entendido como um fator que merece destaque na agenda de modo a diminuir vulnerabilidades, simbolizando uma atitude defensiva. Apesar desta postura, os desenvolvimentos ao nível da tecnologia militar têm sido acompanhados com alguma apreensão internacional dada a capacidade para envolvimento chinês em ciber-operações (ver, por exemplo, Coleman e Minder, 2012). A preocupação com os mares do sul é clara, e a ameaça à estabilidade no estreito de Taiwan não deve ser descurada. Além do mais, os EUA assinaram um acordo de defesa com Taiwan que obriga os primeiros à defesa de Taiwan em caso de ataque militar da China continental. Contudo, a China tem também procurado reforçar os seus laços com os EUA numa lógica que entende como mais favorável do que meramente um exercício de contrapoder que não consegue gerir em seu favor.

A política externa chinesa, apesar dos novos contornos contextuais, de reforma e maior inclusão a nível interno e de crescimento pacífico a nível externo, mantém uma opacidade difícil de perscrutar. O carácter secreto e fechado das decisões fundamentais no seio da elite decisora mantêm-se, conferindo à política externa chinesa um eterno cunho de desconhecimento e facilmente permitindo especulação. Parece no entanto clara uma alteração ao nível das lideranças de governantes com grande carisma, para um maior pragmatismo traduzido em maior tecnocracia na governação. O caso Bo Xilai é

ilustrativo de um perfil de liderança que pela sua presença forte acabou por ser visto como inconveniente, acusado de “violação da disciplina” do Partido e foi afastado. Este tem sido considerado desde os acontecimentos de Tiananmen o caso mais problemático no seio do Partido tendo criado fortes cisões face às decisões e medidas a serem implementadas (The Economist, 2012). O próprio conceito de Revolução Cultural, que se mantém um tema delicado, foi referido na Assembleia Popular de março de 2012, nesse contexto. Bo Xilai seguia um alinhamento populista visível na recuperação de símbolos tradicionais, incluindo canções, que claramente entrava em contradição com a nova direita de Jian Zemin que ao invés desta recuperação da tradição, visa o desenvolvimento do capitalismo. Uma demonstração da relevância do líder, do seu perfil e carisma e da sua integração e aceitação nas estruturas do Partido.

Com Hu Jintao esta mudança é clara e advém do próprio processo de abertura e modernização que tem sublinhado a política chinesa. A geração de Jiang Zemin incluía líderes com um acento tecnocrático muito forte, formados na antiga União Soviética. Hu Jintao assume uma postura diferenciada, como referido, procurando maior consensualização política e adotando medidas face aos desequilíbrios sociais crescentemente evidentes na China, no quadro do desenvolvimento e uma sociedade harmoniosa. As novas gerações de líderes que se seguirão no poder têm uma formação diferenciada, sendo grande parte destes formados em escolas americanas ou europeias, já em finais dos anos setenta. Além do mais, fazem parte de uma geração que cresceu no contexto da Revolução Cultural, que reprimiu fortemente o desenvolvimento de um pensamento crítico a nível interno, e que por isso mesmo e pela sua formação assumem uma postura distinta, de maior abertura. Assim, e apesar do sistema fechado que a China ainda hoje é, face a estas mudanças, os desafios que se apresentam em termos futuros são enormes.

Este contexto tem também contribuído para que as perceções internas sobre o potencial do país sejam mais coesas, enquanto gerando sentimentos de maior inquietude na vizinhança. O aumento da capacidade económica chinesa e o seu envolvimento nos grandes grupos comerciais e económicos anteriormente liderados pelos EUA, UE e Japão, demonstram a alteração de padrões e de equilíbrios, que importa reforçar. O

conjunto de potências emergentes a que se convencionou chamar de BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, são, neste contexto, um exemplo a referir (apesar da limitação concetual associada ao conceito de potências emergentes e a sua identificação com estes estados).

Em 2012 o presidente norte-americano Barack Obama referia-se ao contexto temporal atual como o século do Pacífico, na linha do que a Secretária de Estado Hillary Clinton havia já afirmado (Clinton, 2011). A importância atribuída à China nesta declaração é substancial. Contudo, a relação que se tem desenvolvido aponta para uma política de dualidade, onde o estabelecimento de relações cordiais se confronta com crescente competição, incluindo em matéria energética e segurança comercial. A criação da Parceria Trans-Pacífico (que tem gerado considerável debate quer pelos países membros quer pelos objetivos restritivos de benefício ao grupo em matéria económica) e o envolvimento dos EUA nas negociações de aprofundamento de relações económicas e comerciais com vários estados asiáticos e centro-americanos, excluindo a China,⁸ é exemplo desta competição e da tentativa de travar o expansionismo chinês (um pouco na linha do que se passa com a Organização de Cooperação de Xangai). Além do mais, deve ser notado o poder de influência que a China mantém em diálogos estratégicos fundamentais com países como o Irão ou a Coreia do Norte, o que não é irrelevante para os EUA.

De sublinhar ainda, e com implicações sérias ao nível da afirmação da China como uma grande potência no sistema internacional o debate que se gerou entre o Consenso de Washington que traduz os pressupostos de desenvolvimento ocidentais para os países em desenvolvimento, assentes numa economia de mercado capitalista, políticas comerciais abertas, privatização e desregulamentação; e o Consenso de Pequim que visa oferecer uma visão alternativa de desenvolvimento (Halper, 2010). Um pouco na linha da via alternativa no período de guerra fria, esta é uma forma de a China se destacar da ortodoxia dominante ocidental, e posicionar-se como ator consensualizador no seio de países desenquadrados deste modelo dominante. A proposta assenta em princípios pragmáticos e de flexibilidade, assente em desenvolvimento económico equitativo, com

⁸ A parceria Trans-Pacífico inclui a Austrália, Brunei, Chile, Estados Unidos, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietname.

princípios redistributivos, que permitam a resolução de questões de grande complexidade como a pobreza e crescentes diferenças sociais visíveis nas sociedades que prosseguem um modelo ocidental. A inovação e o desenvolvimento igualitário na base desta proposta visam responder a desafios internos e regionais, contrapondo-se claramente ao que é descrito como um modelo antiquado e desajustado protagonizado pelos EUA. Mais um sinal do crescimento e afirmação da China no sistema internacional em tempos de mudança.

3.3.4. Uma potência pacífica em ascensão?

A definição da China como potência pacífica em ascensão tem suscitado debate, uma vez que se por um lado o país prossegue uma política externa cautelosa, embora crescentemente influente em termos económicos, por outro lado as incongruências internas não só em termos políticos, mas também em termos económicos e sociais apontam para bases pouco sólidas face a um crescimento chinês acelerado. De notar ainda o pendor doméstico na formulação da política externa, que prevalece claramente em termos de perceções e decisão para agir (ou não) (Foot, 1997). Mas questões relacionadas com inflação, reestruturação política e maior participação popular têm estado presentes no discurso político, denotando uma viragem e adaptação na estrutura política interna, com reflexos a nível externo. Uma leitura de uma China mais aberta e mais transparente contribuirá para uma inserção diferenciada da China no contexto internacional. Note-se, no entanto, a continuidade patente face às políticas de Hu Jintao e que se espera Xi Jinping (que em princípio assume a liderança do Partido Comunista em outubro de 2012) mantenha, reconhecendo a sua formação como fazendo parte da nova escola de líderes, o que poderá eventualmente trazer alguma diferenciação, o que só o tempo dirá.

A política externa chinesa pode ser definida como gradativa e pragmática. Gradativa no sentido em que através de visitas e encontros diplomáticos, acordos comerciais, entre outros, vai afirmando relações privilegiadas com vários estados; pragmática porque

muito assente no seu potencial económico e como este lhe pode trazer dividendos a nível político e da sua projeção internacional, de forma pacífica e mais cautelosa do que a Rússia, por exemplo. A China revela, no entanto, uma grande dificuldade ao nível da sua política externa na solidificação de alianças. Esta postura resulta da política de consensualização que o país tem procurado desenvolver na sua área como forma de não hostilizar ou causar sentimentos de receio nos seus vizinhos relativamente ao seu crescimento. Assim, a China aprofunda pouco as suas relações com diferentes estados, uma postura que levanta algumas questões relativamente à forma como esta se percebe no seu contexto regional e como é percebida pelos estados na área, e que claramente têm condicionado a sua atuação especialmente num contexto é que o crescimento chinês é incontestável (ver o trabalho coletivo de Breslin, 2010).

O conceito de ascensão pacífica que marcou a política externa chinesa ao longo das duas décadas pós-guerra fria, termo cunhado por Bijian (2005), denota, como analisado, o receio chinês de que o seu crescimento pudesse gerar sentimentos de inquietude na sua área de vizinhança. Por outro lado, procurava também sinalizar uma política de apaziguamento relativamente a Taiwan, o que nos meios mais conservadores e radicais nacionalistas não foi bem acolhido. Além do mais, e na perspectiva de Hao et al. (2009), esta postura tem relevância na definição da paz e segurança internacionais, com especial relevância após os Jogos Olímpicos de 2008 e a Expo Shanghai de 2010, entendidos como momentos simbólicos de afirmação da emergência chinesa no sistema internacional.

A evolução na terminologia marca a preocupação em traduzir por palavras, políticas de crescimento acelerado, o que fica claro na cunhagem de ‘desenvolvimento pacífico’, que não questiona a ascensão chinesa, mas evita que face ao crescimento acelerado desta se gerem entendimentos de ascensão como uma política proativa e que pode eventualmente assumir-se como ‘agressiva’. Hoje, o termo evoluiu para ‘desenvolvimento harmonioso’, procurando responder a preocupações internas e externas, não contendo nenhuma conotação relativamente a projeção de poder e abarcando no princípio da harmonia questões sociais e políticas na sua combinação com a dimensão económica. Contudo, a China não deixa de enfrentar novos desafios,

incluindo a crise financeira internacional (ver nesta matéria Xinbo, 2010), e ter que assumir novos compromissos face ao seu maior protagonismo no sistema internacional, exigindo respostas mais concretas ao terrorismo transnacional e à instabilidade externa, entre outros (Ratner, 2011).

Esta denominação traduz um pouco a ideia de regresso ao Confucionismo e aos princípios de base que sustentam esta filosofia, incluindo a estratégia tradicional chinesa pautada pelos princípios da moderação e da discrição (ver Feng, 2006; Bell, 2008). Aliás, a política externa chinesa tem sido objeto do regresso do tradicionalismo, traduzido nos princípios confucionistas, e de ‘soft power’, e expressos na internacionalização da língua e da cultura, através dos Institutos Confúcio, por exemplo. Parece claro do exposto a sinergia existente entre dinâmicas internas e externas na formulação e implementação de política externa, com a prevalência da ordem interna na base de uma política externa mais coesa.

PARTE III

Prospetiva

O contexto temporal em que a análise das políticas externas destas grandes potências é desenvolvida é amplo e demonstrativo de variações fundamentais no ordenamento do sistema internacional. A nova ordem que se estabelece após o final da Segunda Grande Guerra vai condicionar as relações internacionais, pela criação de novas estruturas institucionais a nível político e económico, incluindo por exemplo o estabelecimento da Organização das Nações Unidas e dos mecanismos financeiros de Bretton Woods. Além do mais, o desenrolar da rivalidade bipolar que vai ser expressa no período de guerra fria, vai ser marcado pela dicotomia entre os dois blocos dominantes – o bloco de leste liderado pela União Soviética, e o bloco ocidental liderado pelos EUA. Esta dicotomia que marca as relações internacionais ao longo de quase cinco décadas vai determinar modelos de desenvolvimento em competição com opções políticas, económicas e sociais diferenciadas. As políticas externas destas potências estarão ao longo deste período condicionadas pela bipolaridade e contexto de guerra fria, como analisado.

A opção pela centralização dirigista, economia planificada e controlo social vai marcar os desenvolvimentos no seio do bloco soviético, enquanto políticas neoliberais de mercado sustentam as opções no seio do bloco ocidental. Dois modelos diferenciados em confrontação, cujos contornos se vão centrar nas políticas de defesa e armamento, com uma grande ênfase dada ao nuclear e ao poderio militar como elementos dissuasores, mecanismos de contenção, ou mesmo, instrumentos de paridade. Este quadro ideológico profundamente militarizado marca a ordem bipolar do período da guerra fria, determinando o curso das políticas externas na conjugação entre interno/externo e face ao contexto material e ideacional em que as decisões têm lugar.

Neste contexto de bipolaridade, a República Popular da China vai genericamente manter-se mais próxima dos alinhamentos soviéticos, embora as cisões com a URSS e as dificuldades no relacionamento bilateral sejam claras e bem evidentes na procura de uma via alternativa para o comunismo internacional. A China vai, no quadro da guerra

fria, assumir um papel de diferenciação e de mobilização de estados terceiros no sentido de não alinhamento com os eixos dominantes. Esta política de diferenciação é ainda visível na política externa chinesa dos dias de hoje e na forma como esta é modelada e informada internamente. De facto, o período da guerra fria é fundamental na delineação de prioridades, objetivos e mecanismos de ação/reacção na relação interno/externo subjacente às políticas externas das potências em análise.

O final da guerra fria e a desagregação da URSS marcam uma nova etapa na configuração das relações internacionais com alterações profundas nos alinhamentos geopolíticos e estratégicos, ideológicos e sociais, económicos e políticos. Contudo, o novo ordenamento não significa necessariamente descontinuidades em termos de objetivos ou práticas ao nível das políticas externas. Num contexto de mudança, linhas de continuidade são identificáveis nas políticas externas das três grandes potências em estudo. Por exemplo, o princípio da excecionalidade continua a sublinhar a orientação da política externa dos EUA, e um sistema de governo centralizado e forte continua a ser um fator importante de governação na Rússia e na China. Mas as diferenças são grandes, especialmente nos alinhamentos do sistema internacional e na alteração de uma ordem bipolar para uma nova ordem, cunhada de unipolar no período imediato ao final da guerra fria, sob liderança dos EUA; e mais tarde identificada como multipolar, dada a emergência de novos atores com relevância e peso no sistema internacional.

O conceito de “uni-multipolaridade” (Huntington, 1999) procura dar resposta aos desenvolvimentos verificados ao identificar a prevalência dos EUA no ordenamento internacional enquanto reconhecendo a sua não exclusividade. Isto é, reconhecendo que apesar de constituir a potência mais forte no sistema internacional, os Estados Unidos não pretendem nem são capazes de, por si só, garantir a manutenção da ordem internacional. Por outro lado, autores como Niall Ferguson (2004) temem um novo ordenamento onde os EUA percam o seu papel hegemónico argumentando que face à inexistência de alternativas, “pois nem a Europa, nem a China, nem o mundo muçulmano reúnem as condições necessárias para assumir a liderança”, poderíamos enfrentar o que o autor designa como o “pesadelo anárquico de uma nova Era Negra” (Ferguson, 2004: 32).

É interessante notar que ao longo das décadas pós-guerra fria, quer a Rússia quer a China afirmaram sempre o seu apoio a um sistema multipolar, mais diverso e representativo, onde as Nações Unidas deveriam manter o seu papel enquanto garante da paz e segurança internacionais. O reconhecimento do estatuto da Rússia e da China enquanto grandes potências neste novo quadro internacional pós-bipolaridade é parte do seu processo de afirmação internacional. Deste faz parte um entendimento de que os EUA não podem manter um posicionamento hegemónico e dominante no sistema internacional, pois este é contrário aos pressupostos da multipolaridade. Como analisado, o contexto pós-Geórgia na Rússia marca claramente a alteração do discurso e o assumir da multipolaridade a par do papel da Rússia no quadro da mesma. Já a China, devido ao seu crescimento acentuado acabou por assumir esta postura antes da Rússia, embora não a verbalizando como a Rússia o fez, na lógica de manutenção de uma postura moderada e pouco interventiva.

Nos dias de hoje, e face ao crescente poder de atores diferenciados no sistema internacional, este apresenta contornos de multipolaridade assimétrica, com vários atores relevantes nas decisões fundamentais referentes à ordem internacional, mas com posicionamentos e capacidade de influência variáveis. A forma como os EUA, a China e a Rússia interagem neste novo contexto é demonstrativa da evolução nas relações, não só entre elas, mas também num contexto de maior complexidade e interveniência de atores diversos. Estas três potências distinguem-se na sua forma de governação e decisão em matéria de política interna e externa, distinguem-se ainda nos seus recursos e potencialidades, e distinguem-se no modo como implementam os seus objetivos de política externa. Contudo, estes, na sua essência, não diferem substancialmente.

Falamos de três grandes potências tradicionais, que se continuam a preocupar com políticas de poder, com capacidade militar, e com uma projeção efetiva no sistema internacional igualada pelo reconhecimento deste mesmo estatuto pelos seus pares. E aqui surge a dimensão mais subjetiva inerente aos processos de política externa, quer na sua fase de construção quer de operacionalização, e que se prende com fatores humanos, interesses, motivações, perceções e leituras da realidade internacional que informam as

dinâmicas de política externa. De facto, e como ficou claro ao longo deste estudo, a política externa das grandes potências aqui abordadas só é compreensível na sua contextualização temporal e espacial, na interligação entre elementos materiais e ideacionais, e no carácter co-constitutivo das dimensões interna e externa aos processos de formulação, decisão e implementação. A intervenção de variados atores nos processos e a complexidade das dinâmicas no sistema internacional, tornam a definição de política externa um desafio constante.

Na redefinição do ordenamento internacional, e na afirmação de alguma forma de multipolaridade, a tipologia de potências em ascensão é um elemento fundamental da reconfiguração do sistema internacional. O facto de serem potências revisionistas, que pretendem a alteração de uma ordem que consideram não lhes reconhecer o seu devido estatuto; potências conservadoras, que pretendem a manutenção do *status quo*; ou potências revolucionárias, que pretendem a alteração política, ideológica e económica, pelos meios necessários, da ordem vigente, tornam o sistema mais ou menos propenso à violência.

No contexto de potências emergentes é, naturalmente, relevante perceber que tipo de potências se alinham com destaque e influência no sistema internacional, para compreender linhas de atuação e de relacionamento com diferentes atores no sistema. O entendimento que as potências estabelecidas fazem desta ascensão de novos atores é também essencial, na resposta que é formulada e que pode passar por guerra preventiva, políticas de contenção ou de procura de equilíbrio, políticas de envolvimento ou de subjugação, políticas de distanciamento, políticas de cooperação, entre outros (ver, neste contexto, o trabalho de Schweller, 1999). Interessante é a rotulagem da China e da Rússia como membros dos BRICS – os denominados países emergentes –, dado o diferencial em termos de posicionamento e de leituras destes estados no sistema e da forma como protagonizam as suas políticas e objetivos. E também a resposta dos EUA perante a ascensão chinesa e o reposicionamento da Rússia no espaço pós-soviético e euro-atlântico, que tem levado a uma política de ambivalência, pautada por cooperação quando conveniente e competição sempre que necessário. Apesar das novas dinâmicas que o estudo das políticas externas destas grandes potências ajudam a compreender, a

complexidade inerente às relações que se têm vindo a desenvolver em particular na segunda década pós-guerra fria, trazem muitas questões relativamente às configurações variáveis que o sistema internacional vai assumindo e virá a assumir, e qual o peso relativo de cada um destes estados nessa mesma reconfiguração.

Neste ponto retornamos à discussão sobre a primazia dos EUA no sistema internacional e à sua capacidade (ou não) para a manter, bem como os sinais contraditórios que uma política externa de retraimento e regresso ao isolacionismo, mesmo que moderado, podem dar (MacDonald e Parent, 2011). Face aos desafios transnacionais e multidimensionais, num ordenamento multipolar onde o modelo neoliberal tem vindo a ser objeto de interrogações várias, o debate tem sido aceso. O neoliberalismo hegemónico praticado pelos EUA (Cerny, 2008) tem sido criticado por não responder aos seus objetivos de crescimento sustentado e equilibrado, com base em pressupostos democráticos de abertura, participação e representatividade. A proposta de modelos alternativos, como sugerido pelo *Consenso de Beijing*, por exemplo, abala a estrutura dominante, permitindo debater caminhos diferenciados (ver acerca deste debate, Edelman, 2010). Independentemente das discordâncias e dos modelos alternativos em debate, é fundamental perceber que o contexto de grande complexidade internacional atual exige respostas atempadas, direcionadas e efetivas. Aqueles que o conseguirem melhor fazer no quadro de atuação das suas políticas externas estarão melhor posicionados para influenciar e, eventualmente, alterar a ordem internacional como a conhecemos.

Referências bibliográficas

- Alden, Chris e Aran, Amnon (2012) *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. London and New York: Routledge.
- Allison, Graham e Zelikow, Philip (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2ª ed. London: Longman.
- Antonenko, Oksana (2009) “Mr. Obama goes to Moscow”, *Survival*, 51(5), 227-231.
- ARF (1994) “About the ASEAN Regional Forum”, disponível em <http://aseanregionalforum.asean.org/about.html>. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Axelrod, Robert (1976) *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bangkok Declaration (1967) “The Asean Declaration”, disponível em <http://www.aseansec.org/1212.htm>. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Bell, Daniel A. (2008) *China's New Confucianism: Politics and Every Life in a Changing Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Bijian, Zheng (2005) “China's ‘peaceful rise’ to great power status”, *Foreign Affairs*, 84(5), 18-24.
- Blank, Stephen (2008) “The Shanghai Cooperation Organization and the Georgian Crisis”, *China Brief*, 8(17), disponível em http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=5134. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Boulding, Kenneth (1956) *The Image: Knowledge in Life and Society*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Breslin, Shaun (2010) (org.) *Handbook of China's International Relations*. London: Routledge.
- Bush, George W. (2001) “President Signs Authorization for Use of Military Force bill”, Statement by the President, Office of the Press Secretary, 18 setembro, disponível em <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010918-10.html>. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Bush, George W. (2002) The President's State of the Union Address, The United States Capitol, Washington D.C., The White House, 29 janeiro, disponível em

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>. Consultado em 9 janeiro 2012.

Bush, George W. (2004) The State of the Union Address: Complete Transcript of president Bush's Speech to Congress and the Nation, The United States Capitol, Washington D.C., The White House, 20 janeiro, disponível em <http://whitehouse.georgewbush.org/news/2004/012004-SOTU.asp>. Consultado em 9 janeiro 2012.

Cerny, Philip (2008) "Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm", *Journal of International Trade and Diplomacy*, 2(1), 1-46.

China Elections and Governance (2007) "China, Russia sign joint communiqué, pledging to broaden strategic co-op", China Elections and Governance, 7 novembro, disponível em <http://en.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=12598>. Consultado em 9 janeiro 2012.

Chollet, Derek; Goldgeier, James (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.

Chomsky, Noam (2004) *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*. New York: Henry Holt and Company. Capítulo 2: "Imperial Grand Strategy", 11-49.

Chomsky, Noam (2003) "Dominance and Its Dilemmas: The Bush's Administration Imperial Grand Strategy", *Le Monde Diplomatique*, agosto.

CIS (s.d.) Commonwealth of Independent States official webpage, disponível em <http://www.cisstat.com/eng/cis.htm>. Consultado em 9 janeiro 2012.

Clinton, Bill (2000) State of the Union Address, Transcript as released by the White House, 27 janeiro, disponível em <http://usgovinfo.about.com/library/ref/blsoufull.htm>. Consultado em 9 janeiro 2012.

Clinton, Hillary (2011) "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, novembro, disponível em http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=full. Consultado em 9 janeiro 2012.

Cabestan, Jean-Pierre (2009) "China's Foreign- and Security-policy Decision-making Processes under Hu Jintao", *Journal of Current Chinese Affairs*, 3, 63-97.

- Coleman, Timothy W. e Minder, Brittany (2012) “Chinese Cyber Information Profusion: Anti-Access, Area Denial in Summative Context”, *International Policy Digest*, 16 abril, disponível em <http://www.internationalpolicydigest.org/2012/04/16/chinese-cyber-information-profusion-anti-access-area-denial-in-summative-context/>. Consultado em 9 maio 2012.
- Constitution of the People’s Republic of China (1982) Chinese Government’s Official Web Portal, disponível em http://english.gov.cn/2005-08/05/content_20813.htm. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Constitution of the Russian Federation (1993) *The Constitution of the Russian Federation*, Adopted at the December 12, 1993 referendum. Disponível em <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/d0bd6a5ba542c949c32575dd004009ee?OpenDocument>. Consultado em 9 junho 2011.
- Cox, Robert (1996) “Social Forces, States and World Orders”, in Cox, R. (org.) *Approaches to World Order: Beyond International Relations Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CPC (2006) Communist Party of China, “Three Represents”, 23 junho, disponível em <http://english.cpc.people.com.cn/66739/4521344.html>. Consultado em 9 junho 2011.
- Declaração de Dushanbe (2008) “Dushanbe Declaration of Heads of SCO Member States”, agosto, disponível em <http://en.sco2009.ru/docs/documents/index.html>. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Dittmer, Lowell (2000) “Informal Politics Among the Chinese Communist Party Elite” in Dittmer, Lowell; Haruhiro, Fukui e Lee, Peter N. S. (org.) *Informal Politics in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 106-140.
- Edelman, Eric (2010) “The Broken Consensus: America’s Contested Primacy”, *World Affairs*, 173(4), 51-60.
- d’Encausse, Hélène Carrère (1983) *Le Grand Frère: l’Union Soviétique et l’Europe Soviétisée*. Paris: Flammarion.

- Feng, Huiyun (2006) *Chinese Strategic Culture and Foreign Policy Decision-Making: Confucianism, Leadership and War*, London, Routledge.
- Ferguson, Niall (2004) “A World Without Power”, *Foreign Policy*, 143, 32-39.
- Foot, Rosemary (1997) “The Study of China’s International Behaviour: International Relations Approaches” in Woods, Ngaire, *Explaining International Relations since 1945*. Oxford: Oxford University Press.
- Foot, Rosemary (2006) “Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging”, *International Affairs*, 82(1), 77-94.
- Foreign Policy Concept (1993) Russian Federation. Janeiro.
- Foreign Policy Concept (2000) Russian Federation. Approved by the President of the Russian Federation V. Putin, 28 junho. Disponível em <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>. Consultado em 2 março 2011.
- Foreign Policy Concept (2008) Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, 12 julho. Disponível em <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/1e5f0de28fe77fdcc32575d900298676/869c9d2b87ad8014c32575d9002b1c38?OpenDocument>. Consultado em 30 março 2011.
- Freire, Maria Raquel (2012a) “Russia’s Energy Policies in Eurasia: Empowerment or Entrapment?”, in Kanet, Roger E. e Freire, Maria Raquel (org.), *Russia and Its Near Neighbours: Identity, Interests and Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Freire, Maria Raquel (2012b) “Russian Foreign Policy towards its Neighbourhood: A Complex Mosaic of Relations”, in Kanet, Roger E. e Freire, Maria Raquel (org.), *Competing for Influence: The EU and Russia in Post-Soviet Eurasia*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.
- Freire, Maria Raquel (2011a) “USSR/Russian Federation Major Power Status Inconsistencies”, in Volgy, Thomas; Corbetta, Renato; Grant, Keith e Baird, Ryan (org.), *Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Freire, Maria Raquel (2011b) *A Rússia de Putin: Vetores Estruturantes de Política Externa*. Coleção Cosmopolis. Coimbra: Almedina.

- Freire, Maria Raquel (2011c) (org.) *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Freire, Maria Raquel e Kanet, Roger E. (2010) *Key Players and Regional Dynamics in Eurasia: The Return of the 'Great Game'*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.
- Freire, Maria Raquel (2009) “Russian Politics toward Central Asia: Supporting, Balancing, Coercing or Imposing?”, *Asian Perspective*, 33(2), 125-149.
- Freire, Maria Raquel e Mendes, Carmen Amado (2009) “*Realpolitik* Dynamics and Image Construction in the Russia-China Relationship: Forging a Strategic Partnership?”, *Journal of Current Chinese Affairs*, 2, 27-52.
- Friedman, Thomas L. (1992) “THE 1992 CAMPAIGN: Foreign Policy; Turning His Sights Overseas, Clinton Sees a Problem at 1600 Pennsylvania Avenue”, *The New York Times*, 2 abril, disponível em <http://www.nytimes.com/1992/04/02/us/1992-campaign-foreign-policy-turning-his-sights-overseas-clinton-sees-problem.html?pagewanted=all&src=pm>. Consultado em 30 março 2011.
- Fürst, Rudolf (2005) “Taiwan – A Maturing Chinese Democracy”, *Perspectives*, 24, 42-60.
- Gaddis, John Lewis (2005a) *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Gaddis, John Lewis (2005b) *A Guerra Fria*. Lisboa: Edições 70.
- George, Alexander (1980) *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Gilboy, George J. e Read, Benjamin L. (2008) “Political and Social Reform in China: Alive and Walking”, *The Washington Quarterly*, 31(3), 143-164.
- Guo, Sujian (2000) *Post-Mao China. From Totalitarianism to Authoritarianism*. London: Praeger.
- Guo, Sujian (2001) “The Party-State Relationship in Post-Mao China”, *China Report*, 37(3), 301-315.
- Halper, Stefan (2010) *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*. New York: Basic Books.

- Hao, Yufan; Wei, C. X. George e Dittmer, Lowell (org.) (2009) *Challenges to Chinese Foreign Policy: Diplomacy, Globalization, and the Next World Power*. Lexington, KY: The University Press of Kentucky.
- Herring, George C. (1992) “America and Vietnam: The Unending War”, *Foreign Affairs*, 70(5), 104-119.
- HFA (1975) Helsinki Final Act disponível em http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf. Consultado em 30 março 2011.
- Hill, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Holsti, Ole R. (2006) *Making American Foreign Policy*. New York: Routledge.
- Hudson, Valery (2007) *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Hudson, Valerie e Vore, Christopher (1995) “Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow”, *Mershon International Studies Review*, 39(2), 209-238.
- Huntington, Samuel P. (1999) “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, 78(2), 35-49.
- Ikenberry, John (2010) “The Liberal International order and its Discontents”, *Millennium*, 38(3), 509-521.
- Ikenberry, John (2008) “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs*, 87(1), 23-37.
- Ikenberry, John (2002) “America’s Imperial Ambition”, *Foreign Affairs*, 81(5), 44-60.
- Jervis, Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Joint Declaration of the Heads of State/Government on Strategic Partnership for Peace and Prosperity (2003), assinada entre a ASEAN e a China, Bali, Indonésia, outubro, disponível em <http://www.aseansec.org/5874.htm>. Consultado em 30 março 2011.
- Joint Statement (2009) “Joint Statement by President Barack Obama and President Dmitry A. Medvedev of Russia”, Administration of Barack H. Obama, Compilation of Presidential Documents, 1 abril, DCPD Nr: DCPD200900208.
- Kagan, Robert (2008) *The Return of History and the End of Dreams*. London: Atlantic Books.

- Kagan, Robert (2006) *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*. New York: Vintage Books.
- Kanet, Roger E. e Freire, Maria Raquel (2012) *Russia and European Security*. Dordrecht: Republic of Letters Publishing.
- Kaufman, Richard and Hardt, John Pearce (1994) *The Former Soviet Union in Transition*. London: M. E. Sharpe.
- Kennan, George (1946) The Charge in the Soviet Union (Kennan) to the Secretary of State, 861.00/2 – 2246: Telegram, Moscow, 22 fevereiro, disponível em <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>. Consultado em 30 março 2011.
- Kenez, Peter (2006) *História da União Soviética*. Lisboa: Edições 70.
- Keohane, Robert e Nye, Joseph S. (2000) *Power and Interdependence*. 3ª ed. London: Longman.
- Kissinger, Henry (2002) *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the Twenty-First Century*. London: Simon and Schuster. Capítulo 7: “Peace and Justice”, 234-282.
- Lanteigne, Marc (2009) *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. London: Routledge.
- Leffler, Melvyn e Legro, Jeffrey (org.) (2008) *To Lead the World: American Strategy after The Bush Doctrine*. New York: Oxford University Press.
- Legvold, Robert (org.) (2007) *Russian Foreign policy in the 21st Century and the Shadow of the Past*. New York: Columbia University Press.
- MacDonald, Paul e Parent, Joseph (2011) “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment”, *International Security*, 35(4), 7-44.
- Malfliet, Katlijin; Verpoest, Lien e Vinokurov, Avgeny (2007) *The CIS, the EU and Russia: The Challenges of Integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mankoff, Jeffrey (2009) *Russian Foreign Policy: The Return of Great Power Politics*. Plymouth: Rowman & Littlefield.
- Makarychev, Andrei (2010) “La Presidencia de Medvédev: El Perfil Cambiante de la Federación Rusa”, *Anuario Internacional CIDOB 2010 – Perfil de País: Federación Rusa*. CIDOB: Barcelona, 435-442.
- Marais, Hein (2001) *South Africa: Limits To Change: The Political Economy of Transition*. London: Zed Books.

- Mearshemer, John e Walt, Stephen M. (2008) *The Israel Lobby and US Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Medvedev, Dmitry (2008) “Interview given by Dmitry Medvedev to Television Channels Channel One, Rossia, NTV”, President of Russia Official Web Portal, 31 agosto. Disponível em http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/08/31/1850_type82912type82916_206003.shtml. Consultado em 2 março 2011.
- Medvedev, Dmitry (2008a) Speech at the Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives to International Organisations. Statements on Major Issues, Russian Foreign Ministry, Moscovo, 15 julho. Disponível em http://www.norway.mid.ru/old/news_fp/news_fp_81_eng.html. Consultado em 2 março 2011.
- Mintz, Karl; DeRouen (2010) *Understanding Foreign Policy Decision Making*. New York: Cambridge University Press.
- MND (s/d) “Defense Policy”, Ministry of National Defense, The People’s Republic of China, disponível em <http://eng.mod.gov.cn/Database/DefensePolicy/index.htm>. Consultado em 2 março 2011.
- MNE China (2000a) Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, Conclusion of the “Sino-Soviet Treaty of Friendship, Alliance and Mutual Assistance”, Diplomatic History, disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18011.htm>. Consultado em 2 março 2011.
- MNE China (2000b) “Chairman Mao Zedong’s Theory on the Division of the Three World and the Strategy of Forming an Alliance Against an opponent”, Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 17 novembro, disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/ziliao/3602/3604/t18008.htm>. Consultado em 2 março 2011.
- Moon, Bruce (1983) “The Foreign Policy of the Dependent State”, *International Studies Quarterly*, 27(3), 315-340.
- Munich Security Conference (2007) Discurso do Presidente da Federação Russa Vladimir Putin, disponível em <http://www.securityconference.de/Putin-s-speech.381+M52087573ab0.0.html>. Consultado em 9 janeiro 2012.

- Nathan, Andrew (1973) “A Factionalist Model of CCP Politics”, *The China Quarterly*, 53, 34-66.
- Neack, Laura (2008) *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Neack, Laura; Hey, Jeanne e Haney, Patrick (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.
- NSC 68 (1950) United States Objectives and Programs for National Security, April 14, 1950. A Report to the President Pursuant to the President’s Directive of January 31, 1950, Washington, 7 abril, disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>. Consultado em 2 março 2011.
- Nye, Joseph S. Jr. (2010) “The Future of American power: Dominance and Decline in Perspective”, *Foreign Affairs*, 89(6), 2-12.
- Nye, Joseph S. Jr. (2002) *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go it Alone*. Oxford: Oxford University Press. Capítulo 5: “Redefining the National Interest”, 137-171.
- Obama, Barack (2007) Remarks of Senator Barack Obama to the Chicago Council on Global Affairs, 23 abril, disponível em <https://my.barackobama.com/page/content/fpccga>. Consultado em 2 março 2011.
- Papp, Daniel, Loch Johnson e John Endicott (2005) *American Foreign Policy: History, Politics and Policy*. New York: Pearson Longman.
- Putin, Vladimir (2006) “Written Interview given by President Vladimir Putin to Chinese News Agency Xinhua”, Russian Presidency, 20 março, disponível em http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2006/03/20/1117_type82916_103264.shtml. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Ratner, Ely (2011) “The Emerging Security Threats Reshaping China’s Rise”, *The Washington Quarterly*, 34(1), 29-44.
- Renshon, Stanley (2010) *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine*. New York: Routledge.
- Renshon e Renshon (2008) “The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making”, *Political Psychology*, 29(4), 509-536.

- Rosati, Jerel (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, James (1969) (org.) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of the National and International Politics*. New York: Free Press.
- Rosenau, James (1966) “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, in Farrell, R. B. (org.), *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 27-92.
- Ryabkov, Sergei (2010) “An Interview with Sergey Ryabkov”, *Journal of International Affairs*, 63(2), 207-216.
- Sakwa, Richard (2011) *The Crisis of Russian Democracy: The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sakwa, Richard (1998) *Soviet Politics in Perspective*. 2ª ed. London: Routledge.
- Schweller, Randall (1999) “Managing the Rise of Great Powers: History and Theory”, in Johnston, Alastair Iain e Ross, Robert S. (org.), *Engaging China: The Management of an Emerging Power*. London: Routledge, 1-31.
- Selezneva, Ludmilla (2003) “Post-Soviet Russian Foreign Policy: Between Doctrine and Pragmatism” in Fawn, Rick (org.), *Realignments in Russian Foreign Policy*. London: Frank Cass, 10-28.
- Shevtsova, Lilia (2005) *Putin’s Russia*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Simon, Herbert (1955) “A Behavioral Model of Rational Choice”, *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1): 99-118.
- Smith, Steve; Hadfield, Amelia e Dunne, Tim (2008) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, Oxford, Oxford University Press.
- Snyder, Richard C.; Bruck, Henry W. e Sapin, Burton M. (2002) (org.) *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave-Macmillan.

- Survey of Russian Federation Foreign Policy (2007) Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Department of Information and Press. Disponível em http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/89a30b3a6b65b4f2c32572d700292f74?OpenDocument. Consultado em 11 março 2011.
- Sutter, Robert (2012) *Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War*. 3ª ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- The Economist (2012) “The Bo Xilai Case: Shattering the Façade”, 14 abril, disponível em <http://www.economist.com/node/21552575>. Consultado em 12 maio 2012.
- Thomson, Alex (1995) “Incomplete Engagement: Reagan’s South Africa policy Revisited”, *The Journal of Modern African Studies*, 33, 83-101.
- Thorun, Christian (2009) *Explaining Change in Russian Foreign Policy: The Role of Ideas in post-Soviet Russia’s Conduct Towards the West*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tinguy, Anne (2008) (org.) *Moscou et le Monde – L’Ambition de la grandeur: Une Illusion?* Paris: Éditions Autrement.
- Treaty of Good-Neighborliness (2001) Treaty of Good-Neighborliness and Friendly Cooperation between the People’s Republic of China and the Russian Federation, 24 julho, disponível em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjdt/2649/t15771.htm>. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Trenin, Dmitri (2007) “Russia Redefines itself and its Relations with the West”, *The Washington Quarterly*, 30(2), 95-105.
- Truman, Harry (1947) President Harry S. Truman’s Address before a joint Session of Congress, 12 março, disponível em http://avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp. Consultado em 9 janeiro 2012.
- Tsou, Tang (1986) “Prolegomenon to the Study of Informal Groups in CCP Politics”, in Tsou, Tang (org.) *The Cultural Revolution and Post-Mao Reforms*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tsygankov, Andrei (2006) *Russia’s Foreign Policy: Change and Continuity in National Identity*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Vertzberger, Yaacov (2002) *The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford, California: Stanford University Press.

- Xinbo, Wu (2010) “Understanding the Geopolitical Implications of the Global Financial Crisis”, *The Washington Quarterly*, 33(4), 155-163.
- Walt, Stephen M. (2005) *Taming American power: the global response to US primacy*, New York: W. W. Norton & Company.
- Waltz, Kenneth (1979) *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley.
- Webber, Mark e Smith, Michael (2002) *Foreign Policy in a Transformed World*. London: Longman.
- Weldes, Jutta (1996) “Constructing National Interests”, *European Journal of International Relations*, 2(3), 275-318.
- Woodward, Bob (2005) *Bush at War*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Zakaria, Fareed (2008) *The Post-American World*. New York: W.W. Norton and Company.
- Zhao, Suisheng (2004) (org.) *Chinese Foreign Policy: Pragmatism and Strategic Behavior*. New York: M. E. Sharpe.