

1- Introdução

*“Beliefs are what divide people.
Doubt unites them.”*

Peter Ustinov

Tomando emprestada a reflexão do dramaturgo e escritor Peter Ustinov para pensar a relação entre as superpotências ao longo da Guerra Fria, vemos que, de fato, as crenças ou ideologias a partir das quais se construíram e consolidaram os Estados Unidos e a União Soviética eram completamente diferentes, até mesmo opostas, e por isso pudemos falar por muito tempo em um mundo dividido em dois blocos – um comunista e um capitalista. Mas cada bloco não poderia funcionar como um mundo à parte, e as superpotências não poderiam agir no sistema internacional de acordo com suas próprias ideologias, pois a anarquia impunha a cada uma a dúvida sobre as intenções da outra e, assim, forçava ambas a pensar o mundo a partir da dicotomia leste-oeste. A incerteza inerente à anarquia as unia; não no sentido de levá-las a cooperar, mas no de fazê-las interagir, tanto entre si quanto com Estados menores de suas respectivas áreas de influência, adotando comportamentos similares.

Dada a condição de anarquia do sistema internacional e a conseqüente similaridade nos processos decisórios na área de segurança, o paradigma realista se apresenta como uma ferramenta valiosa para análises de política externa nesta área. Neste trabalho, procuro compreender decisões de política externa e questionar algumas interpretações referentes a dois estudos de caso que apresento ao longo do texto. Faço, ainda, minha própria leitura desses processos decisórios, considerando fontes que apenas recentemente foram liberadas para pesquisa. Como meu objetivo principal é avaliar a capacidade explicativa de diferentes paradigmas – o realista e o liberal –, discorro sobre as premissas em que estes se fundamentam antes de entrar nos estudos de caso propriamente ditos. Trato

especialmente do realismo neoclássico, uma linha de análise bastante promissora e, como veremos, mal compreendida na academia.

Procurarei testar a capacidade explicativa do realismo neoclássico analisando decisões de política externa dos EUA e da URSS na Guerra Fria, mais especificamente no período em que ambas as superpotências tentavam flexibilizar suas relações. Halliday caracteriza o período entre 1953 e 1969 como a fase de “antagonismo oscilatório”, diferenciando-a da *détente*, que para o autor compreenderia o período entre 1969 e 1979. Segundo Halliday, “[t]his period of *Oscillatory Antagonism combined elements of Cold War with those of Detente. Thus it was not a period of static confrontation, as in the First and second Cold Wars, or of sustained negotiation, as during Détente*”¹.

O interesse na flexibilização se devia à percepção de que um confronto direto entre Washington e Moscou significava o risco de uma guerra nuclear. A disputa por poder relativo permanecia, mas de forma indireta, através da expansão dentro de suas respectivas áreas de influência. Havia três formas de ampliar o poder relativo de um Estado frente a seu rival: (i) no ambiente doméstico, aumentando a capacidade do Estado de extrair recursos e apoio da nação, (ii) garantindo alianças e, portanto, aumentando sua capacidade de extrair recursos e apoio de outros Estados, e (iii) confrontando diretamente o rival, procurando uma expansão para dentro da área de influência do outro. No caso, a terceira alternativa poderia levar a uma guerra nuclear, e por isso era descartada. Daí o esforço de flexibilização das relações diretas entre as superpotências. A tendência era que as superpotências não desafiassem uma à outra, mas mantivessem a disputa por poder com esforços de fortalecimento interno e de manutenção de suas respectivas áreas de influência.

Halliday descreve o antagonismo oscilatório como uma fase em que Washington e Moscou tentaram garantir menos confrontação e mais acordo desvinculando “*some of the tensions internal to each camp from the east-west confrontation. But each of these attempts failed, because of the impact of other forces and tensions upon the east-west conflict itself*”².

Entre 1953 e 1969, Washington e Moscou foram compelidos a responder a crises dentro de seus respectivos blocos, o que, segundo Halliday, teria

1 HALLIDAY, Fred, *The making of the Second Cold War*, p. 6.

atrapalhado o processo de distensão por provocar “*renewed tensions between the two sides because of their involvement with the conflicting parties*”³. Dentre essas crises, o autor cita a da República Dominicana em 1965 e a da Tchecoslováquia em 1968. Mas em cada um destes dois casos não havia o envolvimento, sugerido por Halliday, das duas superpotências com as partes em conflito. Portanto, surgem as seguintes questões: se no conflito na República Dominicana não havia envolvimento direto ou indireto dos soviéticos, por que ele teria impactado a relação entre as superpotências? Da mesma forma, se não houve – e veremos que não houve – envolvimento americano na questão da Tchecoslováquia, por que essa crise teria dificultado a distensão entre Washington e Moscou?

As intervenções na República Dominicana e na Tchecoslováquia, em particular, não são facilmente explicadas pela lógica causal estabelecida por Halliday, pois em cada uma dessas crises houve o envolvimento direto de apenas uma das superpotências. Ou seja, os Estados Unidos não estavam ligados aos reformistas de Praga e tampouco a URSS tinha qualquer envolvimento com os constitucionalistas na República Dominicana. Por isso, não é tão simples a razão pela qual cada um destes conflitos, mesmo envolvendo diretamente apenas um das superpotências, prejudicou as relações entre EUA e URSS.

Pretendo demonstrar como ambos os conflitos se inserem na lógica da Guerra Fria, e que os motivos para as reações de EUA e URSS, embora não correspondessem ao discurso de ameaça que ambas as superpotências utilizaram para legitimar suas intervenções, estavam relacionados ao objetivo maior desses Estados: manter ou ampliar seu poder em relação ao rival.

Pela hipótese desta pesquisa, as decisões de intervir resultaram da percepção, tanto em Washington como em Moscou, de que, apesar de não haver envolvimento direto da superpotência rival no conflito interno a sua área de influência, o resultado deste conflito teria impacto na relação de poder entre EUA e URSS. A perda de influência dos EUA na República Dominicana significaria uma perda de poder relativo dentro do subsistema capitalista e também uma perda de poder e prestígio em relação ao rival soviético. Da mesma forma, uma redução na capacidade de controle soviético sobre a política de Praga resultaria em perda de prestígio e poder relativo dentro e fora do bloco comunista.

2 HALLIDAY, Fred, *The making of the Second Cold War*, p. 6.

Uma vez verificados os motivos que levaram à decisão de cada superpotência pela intervenção nesses Estados, restará ainda explicar o discurso, por parte do governo americano, de que havia envolvimento soviético na questão dominicana, assim como o discurso, adotado por Moscou, de que as reformas de Praga representavam uma ameaça de expansão capitalista para dentro do bloco soviético. Se esses discursos não correspondiam à realidade, devemos verificar se ele foi resultado de uma percepção equivocada das superpotências ou se foi uma estratégia de manipulação da opinião pública e da oposição política doméstica a fim de garantir o apoio a uma estratégia de política externa intervencionista.

No período em que ocorreram as invasões que servirão de estudo de caso, se observava a cisão do bloco comunista, com a ruptura sino-soviética e o renascimento do nacionalismo nos satélites soviéticos, como no caso da Tchecoslováquia. No bloco capitalista, a Europa reconstruída ganhava maior autonomia com relação aos Estados Unidos e movimentos nacionalistas ganhavam força por toda parte, como no caso da República Dominicana. Veremos como esse contexto motivou as superpotências e, também, em que medida suas constituições domésticas influenciaram na forma como os Estados responderam a esses estímulos, comparando as motivações e os processos políticos dos dois países.

Na busca por fontes que permitissem a comparação entre os dois casos, deparei-me com uma obra que já tratava deste tema. O esforço de comparar as intervenções militares dos dois blocos ao longo da Guerra Fria já foi empreendido por Jiri Valenta, e, portanto, devo expor brevemente a lógica seguida pelo autor e as conclusões a que chegou. Procuro demonstrar que, por um lado, o autor contribui bastante para análises comparativas ao destacar as similaridades entre os dois casos. Por outro lado, sua ênfase em supostas diferenças na política externa de cada superpotência em função de suas características domésticas, especialmente ideológicas, é bastante questionável.

Entre as similaridades apontadas por Valenta entre os padrões de intervenção americano e soviético estão as seguintes: tentativas de legitimar as intervenções buscando apoio de outros países e organizações internacionais da região e tentativas similares de justificar e explicar as intervenções como se o objetivo fosse ajudar governos legítimos de Estados em crise.

3 HALLIDAY, Fred, *The making of the Second Cold War*, p. 6.

Realmente, como poderemos ver em detalhes nos estudos de caso, o presidente Johnson considerava de extrema importância ter o aval da Organização dos Estados Americanos (OEA) na intervenção e, ainda que tenha iniciado a operação unilateralmente, acabou conseguindo que a OEA assumisse a responsabilidade pela sua continuação. Por sua vez, Moscou liderou a invasão da Tchecoslováquia, mas não sem o apoio das forças militares dos demais Estados signatários do Pacto de Varsóvia.

Quanto às similaridades nas justificativas, ou no que costumo chamar “discursos de legitimação”, concordo plenamente com Valenta quando o autor declara: *“The superpowers (and especially the USSR) have supported the argument that a military intervention undertaken in response to an invitation from a lawfully established government is free of any illegality”*⁴.

Mas a análise comparativa de Valenta segue, a partir daí, um caminho bastante questionável. O primeiro problema surge quando o autor decide comparar as doutrinas Monroe e Brejnev, argumentando que as duas eram bem mais diferentes do que a maior parte das análises sobre política externa soviética e americana levaria a crer⁵.

De acordo com a análise de Valenta, a Doutrina Monroe, proclamada em 1823 e segundo a qual os Estados Unidos não aceitariam tentativas por parte das potências estrangeiras de restabelecer controle sobre territórios no continente americano, estaria obsoleta. Evidência disso seria os Estados Unidos aceitarem Cuba como esfera de influência soviética no continente americano. Ademais, a Doutrina Monroe seria limitada ao escopo regional.

Enquanto isso, a Doutrina Brejnev (ou doutrina de “soberania limitada” dos demais países comunistas) não teria essa limitação regional e não estaria obsoleta. Portanto, enquanto a URSS estaria seguindo à risca a propalada Doutrina Brejnev e disposta a impedir que qualquer um de seus satélites passasse para o lado dos capitalistas, a Doutrina Monroe estaria obsoleta e os Estados Unidos estariam sendo tolerantes com a expansão da influência soviética no continente americano. Valenta antecipa críticas a essa comparação, argumentando que os casos de Cuba e Iugoslávia não são similares.

4 VALENTA in TRISKA, Jan F., *Dominant powers and subordinate states: the United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, p.264.

5 Ibid., p.262.

“The Soviet doctrine of limited sovereignty was not applied in the case of Yugoslavia. Thus, Yugoslavia’s “defection” to the West in 1948-49 is often compared with Cuba’s defection to the East in 1960. However, both cases are actually dissimilar insofar as Yugoslavia has not evolved into a de facto capitalist country allied with an extrahemispheric power”⁶.

Este argumento de Valenta é extremamente problemático por algumas razões: em primeiro lugar, porque se baseia em um argumento contrafactual segundo o qual os soviéticos interviriam militarmente caso a Iugoslávia se aliasse aos ocidentais em vez de se manter neutra. Em segundo lugar, desconsidera o fato de que a Tchecoslováquia, país no qual a URSS interveio, também não tinha manifestado em momento algum a intenção de se aliar ao lado ocidental. Em terceiro lugar, os Estados Unidos não “aceitaram”, ou demonstraram “tolerância”⁷ em relação ao estabelecimento da influência soviética em Cuba. Ao contrário, promoveram a fracassada invasão da Baía dos Porcos, tentaram, como é amplamente notório, assassinar Castro diversas vezes⁸, embora todas essas tentativas tenham fracassado, e isolaram a ilha no hemisfério, promovendo um embargo econômico e sua suspensão na OEA.

Valenta compara realmente duas doutrinas diferentes (a Monroe e a Brejnev), o que não significa que as doutrinas seguidas pelas superpotências durante a Guerra Fria não tivessem suas similaridades. O autor deveria ter comparado a Doutrina Truman e seus corolários, e não a Monroe, à Doutrina Brejnev. Teria visto que, embora realmente a Doutrina Monroe tivesse escopo regional, a contenção ao comunismo proclamada na Doutrina Truman não tinha, como fica óbvio ao lembrarmos a intervenção americana no Vietnã.

O autor ainda tenta diferenciar as políticas externas americana e soviética afirmando que, enquanto a primeira teria como foco a obtenção de vantagens comerciais nas suas relações com a periferia, para a segunda o papel da ideologia nessas relações seria muito mais significativo. Nas palavras do autor,

6 VALENTA in TRISKA, Jan F., *Dominant powers and subordinate states: the United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, p. 269

7 Ibid, p.281.

8 WEINER, Tim. *Legado de cinzas: uma história da CIA*, p.210 e 239; GADDIS, John L. *Strategies of containment: a critical appraisal of American national security policy during the Cold War*, p.156; AMBROSE, Stephen E. e BRINKLEY, Douglas G. *Rise to globalism: American foreign policy since 1938*, p.174.

“The Soviet and American political systems differ fundamentally, as do their perceived national security requirements. The bulk of the disparity stems from the Soviet’s differently defined concept of security. The physical security component, requiring that the needs of physical security and logistics be met at the nation’s peripheries, is central to both the Soviet and U.S. concepts. However, while ideological concerns are not absent from U.S national security considerations, the American concept of national security includes large economic stakes in neighboring countries. The Soviet concept is dominated by overriding political-ideological interests at the Soviet periphery, which are best served by establishing and maintaining Leninist systems modeled on the Soviet system”⁹.

Embora Valenta nos ofereça informações muito valiosas sobre as relações entre URSS e seus satélites, especialmente a Tchecoslováquia, parece ter um conhecimento bastante superficial da relação entre EUA e sua esfera de influência durante a Guerra Fria. Afinal, como minimizar a importância para os EUA da ideologia e da manutenção de sistemas similares aos seus em países de sua esfera de influência? Conhecendo o envolvimento dos EUA na derrubada de regimes como o de Allende no Chile ou o apoio a militares que derrubaram um governo com tendências esquerdistas de João Goulart no Brasil, entre outros inúmeros casos na América Latina, fica difícil defender o argumento do autor.

A defesa da democracia realmente não norteava a política externa americana, mas a ideologia do capitalismo era tão cara aos EUA quanto a do comunismo à URSS na disputa por poder no sistema internacional. Afinal, ambas as superpotências exerciam hegemonia em seus blocos, o que é necessariamente uma combinação de força material e consenso ideológico¹⁰, e a formação de consenso sobre a liderança de cada superpotência passava necessariamente pela defesa da ideologia capitalista ou comunista.

A discussão que Valenta faz sobre diferenças entre as concepções de segurança nacional americana e soviética levaria a crer que *“because of differing political systems and differing concepts of national security, asymmetry in the implementations and long-term effects of superpower interventionism is*

9 VALENTA in TRISKA, Jan F., *Dominant powers and subordinate states: the United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, p.271. Ênfases minhas.

10 COX, Robert W. e SINCLAIR, Timothy J. *Approaches to world order*, p.127. Essa definição para o conceito de hegemonia, derivada das obras de Gramsci e Maquiavel, é trabalhada por Cox e Sinclair na página 127, onde afirmam que *“Gramsci took over from Machiavelli the image of power as a centaur: half man, half beast, a necessary combination of consent and coercion”*.

*pronounced*¹¹. Em posição contrária à de Valenta, creio que os estudos de caso aqui apresentados demonstrarão haver mais similaridades do que diferenças entre as motivações e formas de conduzir política externa das duas superpotências, malgrado suas diferentes constituições internas.

A similaridade de motivações e processo decisórios entre Estados com características domésticas tão diferenciadas parece corroborar o as teorias realistas. O objetivo deste trabalho é testar a capacidade explicativa do realismo neoclássico em processos decisórios de política externa em temas de segurança, mais precisamente em decisões de intervir nos assuntos internos de outro Estado. Vários autores dessa linha de pesquisa serão mencionados, mas servirá de base em ambos os estudos de caso a teoria específica de Schweller¹² sobre como variáveis domésticas podem influenciar na capacidade do Estado de responder a alterações na distribuição de poder sistêmica.

No primeiro capítulo, pretendo apresentar a proposta neoclássica demonstrando como ela se insere no paradigma realista e se diferencia das abordagens liberais. Por mais influente que seja o paradigma realista na disciplina de Relações Internacionais, não há consenso sobre quais seriam as premissas essenciais a nortear os autores que trabalham dentro deste marco teórico. Procurarei apresentar algumas propostas diferentes em relação a esses pressupostos e me situar dentro deste debate.

Serão desenvolvidos, também, os pontos de alguns debates internos ao paradigma realista, como o que se refere ao uso do conceito de “balança de poder” e o que trata da motivação maior do Estado no sistema internacional, que seria poder ou segurança. A análise destes debates é de suma importância para que possamos ver a complementaridade entre neo-realismo e realismo neoclássico, assim como para justificar a adoção neste trabalho do realismo ofensivo, o qual assume que os Estados buscam ampliar seu poder relativo sempre que têm capacidade para fazê-lo, e não do defensivo, que supõe que os Estados tenham como meta a maximização de segurança e não de poder.

11 VALENTA in TRISKA, Jan F., *Dominant powers and subordinate states: the United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, p.262 et. seq.

12 SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2006.

Ainda no primeiro capítulo, apresentarei brevemente a teoria de Randall Schweller a ser aplicada nos estudos de caso dos capítulos seguintes, sugerindo uma pequena modificação que deixe mais clara a diferença entre algumas das variáveis domésticas cujo impacto na política externa é sistematizado pelo autor. Como há leituras como a de Valenta, segundo a qual variáveis como a ideologia teriam impacto diferenciado nas concepções de segurança de EUA e URSS, analisarei brevemente a grande estratégia das superpotências ao longo de toda Guerra Fria, procurando demonstrar como e por que, ainda que tivessem constituições internas e defendessem ideologias tão diferenciadas, ambas acabaram estabelecendo suas grandes estratégias em termos muito similares.

Em seguida, veremos que, para operacionalizarmos a teoria de Schweller, é necessário que tenhamos informações sobre a estrutura política e a opinião pública nos Estados analisados. Afinal, o autor trabalha com variáveis como “consenso entre elites”, “coesão social”, “vulnerabilidade do governo” e “coesão entre elites”; todas relacionadas de alguma forma, como ficará claro, com a opinião pública e o sistema político de cada país.

Mas para falarmos em opinião pública é necessário definir este conceito e conhecer tanto a natureza dessa opinião pública quanto seu potencial de impacto na política externa. Há uma vasta literatura que versa sobre o assunto, e uma obra fundamental para a presente dissertação foi a de Ole R. Holsti¹³, em que o autor faz uma revisão dessa literatura, demonstrando os pontos fracos e fortes de algumas das pesquisas mais relevantes sobre o tema, o progresso no debate e os principais pontos de divergência entre os mais expressivos autores da área.

Veremos se é realmente possível generalizar sobre a natureza e o impacto desta variável ao ponto de chegarmos a conclusões que possam ser observadas em sistemas políticos tão diversos como o norte-americano e o soviético. Afinal, vou aplicar a teoria de Schweller aos estudos de caso da intervenção americana em Santo Domingo no ano de 1965 e na intervenção soviética em Praga em 1968.

No segundo capítulo, analisarei o processo de decisão que levou à intervenção da União Soviética, liderando as forças do Pacto de Varsóvia, na Tchecoslováquia em 1968. Procuraremos compreender qual era a natureza da relação entre soviéticos e tchecoslovacos, analisando os antecedentes que levaram

à crise. Veremos, então, as divergências entre grupos políticos domésticos sobre a opção de intervir para limitar as reformas liberalizantes de Praga. Não é possível compreender o processo de decisão sem antes analisarmos a estrutura política da URSS e também a situação política no momento histórico específico de que tratamos. Portanto, veremos quais eram as principais instituições soviéticas, suas respectivas capacidades de influência no processo de decisão, tratando também de questões como a opinião pública, a oposição política e a personalidade do líder soviético.

No terceiro capítulo, analisaremos o processo de decisão que culminou na invasão da República Dominicana. Ao longo de toda sua história, este país sofreu forte influência americana em sua política externa. Veremos qual era a lógica da relação entre esses dois países e como a invasão de 1965 se encaixa nessa história. A fim de analisarmos o processo de decisão americano pela intervenção, teremos que, anteriormente, conhecer o sistema político dos Estados Unidos e as diversas fontes de influência em temas de política externa, especialmente em questões de segurança nacional. As variáveis domésticas “oposição política” e “opinião pública” serão também analisadas. As posições dos diversos grupos no debate mais abrangente sobre grande estratégia e no mais específico sobre a decisão tática de intervir ou não serão, neste terceiro capítulo, exploradas.

Tanto no segundo quanto no terceiro capítulo, farei uso de diversas fontes secundárias e, como fontes primárias, utilizarei gravações das chamadas telefônicas do presidente Lyndon Johnson¹⁴ em que foi mencionada a intervenção em Santo Domingo e documentos oficiais do bloco soviético em que é mencionada a crise resultante do reformismo de Praga, os quais vêm sendo traduzidos para língua inglesa pelo “*Cold War International History Project*”¹⁵. Ambas as fontes primárias estão disponíveis na internet. Como só foram liberadas recentemente, essas fontes primárias, especialmente as ligações telefônicas do presidente americano, oferecem novos dados que podem elucidar muitas questões

13 HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.

14 Essas ligações foram disponibilizadas pelo Miller Center of Public Affairs, da University of Virginia, e os arquivos podem ser facilmente acessados pelo site: www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone

15 O projeto chamado “*Cold War International History Project*”, desenvolvido pelo International Center for Scholars, disponibiliza documentos e análises no site: http://wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1409&fuseaction=topics.home

sobre as quais só se podiam fazer, até então, análises tentativas sem uma sólida base empírica.

Finalmente, em um último capítulo exponho as conclusões a que a discussão teórica do primeiro capítulo e os dois estudos de caso me permitiram chegar. Veremos se a perspectiva realista neoclássica se mostrou adequada para a análise de política externa de tipos de regime e sistemas políticos diferentes e se realmente apresenta maior poder explicativo do que a linha liberal, sua principal rival na disciplina de Relações Internacionais.