

## 4- Intervenção na República Dominicana - a decisão americana

*“On account of being a democracy and run by the people, we are the only nation in the world that has to keep a government four years, no matter what it does.”*

Will Rogers

### 4.1.Introdução

No presente capítulo, procurarei analisar o processo de decisão do governo norte-americano que, em 1965, culminou na intervenção militar na República Dominicana, inicialmente afirmando o propósito de garantir a segurança dos americanos que lá estavam e posteriormente declarando a necessidade de evitar que a República Dominicana se tornasse uma “segunda Cuba” no hemisfério. Procuraremos entender qual era a percepção do governo de Lyndon B. Johnson sobre o significado da crise dominicana no cenário da Guerra Fria. Avaliaremos, também, o impacto da política doméstica na decisão final, estudando o papel da opinião pública, da oposição dentro e fora do Congresso, além da possível influência de grupos domésticos com interesses econômicos na República Dominicana.

O objetivo é avaliar o peso causal das diversas variáveis que tiveram impacto no processo de decisão. Com este fim, serão analisadas como fontes primárias as conversas telefônicas do Presidente Lyndon B. Johnson em que a intervenção foi mencionada, além de fontes secundárias como livros e artigos que tratam da intervenção e do sistema político americano.

Inicialmente, farei uma breve explanação sobre a crise política em Santo Domingo que levou à intervenção militar. Em seguida, tratarei do sistema político

americano, procurando esclarecer o papel de cada instituição no processo decisório de política externa; mais precisamente nas questões de segurança.

O passo seguinte será a análise sobre o debate, dentro dos EUA, relativo à política externa norte-americana na época em que se deu a intervenção. Não tratarei somente do debate sobre a questão específica da República Dominicana, mas de toda a discussão sobre a política de contenção à URSS naquele período. Veremos as relações entre a questão de Santo Domingo e a guerra do Vietnã, já que naquele mesmo ano se iniciava uma escalada do envolvimento americano no continente asiático. Analisaremos também a importância de Cuba nas considerações do governo americano sobre o movimento nacionalista dominicano.

Feito este panorama sobre a política doméstica e a política externa dos EUA no período, passaremos então à análise da decisão específica pela intervenção de 1965 na República Dominicana, inserida no contexto mais geral das relações entre os Estados Unidos e aquele país. Finalmente, tendo chegado a uma conclusão sobre as relações de causalidade nesse processo decisório, poderemos avaliar a capacidade explicativa do realismo neoclássico neste estudo de caso.

#### **4.2.Crise na República Dominicana**

É difícil estabelecer um recorte temporal para tratar da crise dominicana que resultou na intervenção militar de 1965. A dificuldade reside no fato de que este não foi um problema isolado, mas um momento em que se exacerbou o que pode ser caracterizado como uma crise perene na política doméstica do país.

Também extremamente difícil (eu diria até impossível) seria tratar da política dominicana sem fazer referência à política externa dos Estados Unidos, pois ambas estiveram constantemente e fortemente relacionadas ao longo de toda a história do país. Portanto, tratarei brevemente da história dessas relações a fim de contextualizar a intervenção de 1965 que é objeto deste trabalho.

A República Dominicana conquistou sua independência formal em 1844, mas pode-se dizer que nunca foi de fato independente, pois tanto suas relações exteriores como sua política doméstica foram alvo de constantes intervenções, diretas ou indiretas, por parte dos Estados Unidos.

Já em 1849, a República Dominicana fazia um primeiro pedido de anexação aos EUA<sup>1</sup>, que foi negado pelos norte-americanos, embora um ano depois o presidente Millard Fillmore tenha destacado em seu discurso anual ao Congresso a importância estratégica para os Estados Unidos da ilha de Hispaniola, onde se localizam a República Dominicana e o Haiti. Embora a possibilidade de anexação já fosse considerada à época, o Estado norte-americano ainda não tinha uma postura internacionalista. Seus interesses no sistema internacional só se ampliaram com a ascensão do país ao status de grande potência, iniciada após a Guerra Civil.<sup>2</sup>

No ano de 1870, o então presidente Ulysses S. Grant já definia os interesses americanos no sistema internacional de formas mais abrangente. Afinal, percebia que uma nação tão rica teria condições de se expandir. Assim, levou ao Congresso uma proposta de anexação da República Dominicana que foi, no entanto, rejeitada. O Congresso não ratificou o tratado de anexação, segundo Zakaria, por diversas razões, sendo todas relacionadas à política doméstica americana: os custos financeiros da anexação, o problema de estender a cidadania a uma população não-branca e o fato de a proposta de anexação ter sido feita pelo poder executivo. Esta terceira razão teria sido a mais importante entre as considerações do Senado, que pretendia consolidar sua hegemonia sobre as questões de política externa e, nas palavras do jornalista E. L. Godkin, “*to gratify on every possible occasion its mania for humiliating the President and guiding the lower House*”<sup>3</sup>.

Mas o Congresso acabou perdendo seu domínio sobre a política externa, como veremos mais adiante na análise sobre o sistema político americano, e com o fortalecimento do poder executivo tornou-se possível uma atuação mais intensa nas relações com o país caribenho. A intervenção militar de 1965, que é foco deste capítulo, não foi a primeira promovida pelos EUA naquele Estado. Em 1916, sob a liderança de Woodrow Wilson, o governo norte-americano enviou os *marines* para garantir o controle sobre a política doméstica do país e a estabilidade

---

<sup>1</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.8

<sup>2</sup> Fareed Zakaria desenvolve este argumento na seguinte obra: ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world rule*. Princeton: Princeton University Press, 1998

<sup>3</sup> ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world rule*, p.69.

na região, estabelecendo ali um governo militar que durou oito anos<sup>4</sup>. Quando finalmente, em 1924, um governo próprio foi eleito democraticamente, os americanos ainda mantiveram enorme influência na administração.

Um período de aparente autonomia foi o do governo de Trujillo, entre 1930 e 1961. Segundo Lowenthal, o envolvimento americano diminuiu na época porque Trujillo, apesar de ter ascendido ao poder através de uma eleição claramente fraudulenta e ter se mantido por tanto tempo como um ditador, mantinha o país alinhado aos interesses americanos, oferecendo apoio a Washington tanto durante a Segunda Guerra Mundial quanto na Guerra Fria<sup>5</sup>. A ditadura garantia, ainda, a estabilidade política que os Estados Unidos julgavam necessária para impedir influências de outras potências no hemisfério.

Apesar de por tantos anos se beneficiar da estabilidade e do alinhamento ideológico promovidos por Trujillo, Washington passou a ver o déspota como um problema em seus últimos anos de governo. Suas inimizades com outros governos da região, como o da Venezuela, por exemplo, poderia gerar instabilidade no Caribe. Ademais, os norte-americanos tendiam a analisar a situação política dominicana fazendo paralelo com Cuba, onde o governo ditatorial extremamente impopular de Fulgêncio Batista havia sido derrubado em 1959<sup>6</sup>.

Segundo Lowenthal, a analogia entre a situação dominicana com Trujillo e a cubana com Batista era equivocada, pois “[d]ifferences between the two islands – which were at very different levels of economic and political development and had very different histories – were obscured as American officials focused their attention on the supposed similarities”<sup>7</sup>.

Fosse a analogia com Cuba correta ou não, percebendo que Trujillo se tornava cada vez mais repressivo e impopular, Washington preferiu dissociar-se daquele governo. Inicialmente, pressionou por mudanças na política dominicana através de sanções econômicas e diplomáticas aprovadas pela OEA. Já em 1960, os norte-americanos impuseram uma taxa sobre a importação do açúcar dominicano, a fim de fortalecer os grupos domésticos anti-Trujillo<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.9

<sup>5</sup> Ibid., p. 10

<sup>6</sup> Ibid., p. 24

<sup>7</sup> Ibid., p.25

<sup>8</sup> Ibid., p.10

Ou seja, o governo dos EUA preferiu dissociar sua imagem de uma ditadura que, acreditava, mais cedo ou mais tarde seria derrubada pela oposição. Decidiu, portanto, apoiar e até mesmo liderar a derrubada do governo Trujillo. A idéia era, após o golpe, promover eleições democráticas e investir na República Dominicana para que seu desenvolvimento e seu caráter democrático fizessem um contraponto com relação a Cuba, que havia se voltado para a URSS.

*“Both in concert with OAS members and on its own, the U.S. government undertook measures designed to bring an end to the Trujillo regime and to facilitate a transition to a new government with a better prospect of providing lasting stability. To head off a Castro-type movement in the Dominican Republic – with its potential for introducing extracontinental power into the Caribbean – the U.S. sought out and began to aid moderate anti-Communist opponents of Trujillo. Among those in the group which assassinated Trujillo in May 1961 were men whom the U.S. government had encouraged to organize”<sup>9</sup>.*

Multidões foram para as ruas da República Dominicana comemorar e manifestar gratidão ao governo dos EUA por ter apoiado oficiais dominicanos na expulsão de parentes do ditador assassinado do país<sup>10</sup>. Os Estados Unidos garantiram a manutenção de um Conselho de Estado interino por 14 meses, até a realização de eleições em 1962. O apoio ao Conselho envolveu um empréstimo emergencial de 25 milhões de dólares e aumento na compras de açúcar dominicano<sup>11</sup>, além de assistência no treinamento de policiais e até ameaça de intervenção militar para evitar um golpe de Estado liderado pelo General da Força Aérea Echavarría.

Nas eleições de 1962, que só obtiveram êxito devido ao apoio norte-americano, se elegeu Juan Bosch. Washington, então, estendeu ao presidente eleito a assistência técnica e econômica necessária para que ele levasse adiante as reformas exigidas pela população, promovendo o desenvolvimento nacional e reduzindo as desigualdades e, assim, conquistando uma larga base de apoio.

A campanha de Bosch durante as eleições havia se baseado nesse ideal de promoção da igualdade e do desenvolvimento. Segundo Etzioni, *“Bosch built his campaign around helping the poor against the rich, especially through agrarian*

---

<sup>9</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.24

<sup>10</sup> Ibid., p.11

<sup>11</sup> Ibid., p.12

*reform*”<sup>12</sup>. Uma vez eleito, procurou estabelecer limites aos tamanhos das propriedades, além de ampliar os direitos dos trabalhadores. Mas Bosch tinha que enfrentar dois fortes grupos de oposição: os militares, que queriam de novo o poder da era Trujillo, e os grupos sócio-econômicos cujos interesses eram ameaçados por suas propostas de reforma.

Bosch reduziu o ritmo das reformas para não fortalecer a oposição destes grupos, o que causou irritação na massa que esperava que o presidente cumprisse as promessas de campanha. Na tentativa de conquistar o apoio tanto da população mais pobre quanto desses grupos interessados na manutenção do *status-quo*, Bosch acabou perdendo toda sua base<sup>13</sup>.

Os militares, finalmente, orquestraram um golpe. O argumento utilizado pelos oficiais para derrubá-lo era de que Bosch seria um comunista. Mas o governo norte-americano entendia que Bosch não tinha ligações com o comunismo; portanto, Washington não apoiou o golpe. Segundo Lowenthal, embora a disposição do governo norte-americano para defender a manutenção de Bosch no cargo fosse limitada, pois os Estados Unidos não queriam se envolver demais e comprometer seus recursos por questões domésticas que poderiam ser resolvidas pelos próprios dominicanos, o embaixador americano John Bartlow Martin manteve o apoio ao presidente e tentou evitar que o golpe acontecesse.

*“When the coup finally came, only Bosch’s refusal, in fact, prevented Martin from accompanying Bosch to confront the military leaders who overthrew the Dominican president. The U.S.-sponsored “showcase of democracy in the Dominican Republic was quickly smashed, but not for lack of American involvement”*<sup>14</sup>.

Washington finalmente aceitou a queda de Bosch, mas se esforçou em garantir que seu sucessor constitucional, o vice José Rafael Molina Ureña, fosse empossado, pois acreditava que a manutenção da constitucionalidade garantiria a estabilidade no país. O governo americano convocou o embaixador Martin, retirando-o da República Dominicana, assim como os chefes do grupo de assistência e conselho militar (MAAG – Military Assistance Advisory Group) e

---

<sup>12</sup> ETZIONI, Amitai. Intervention for Progress in the Dominican Republic. In MONTGOMERY, John D. e HIRSHMAN, Albert O. (eds.), *Public Policy*, p.301

<sup>13</sup> Ibid., p.303

<sup>14</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.15

da agência para desenvolvimento internacional (AID – Agency for International Development). O Secretário de Estado americano, Dean Rusk, anunciou, ainda, a suspensão de todos os programas de assistência técnica e econômica. Segundo Lowenthal, representantes do governo americano “*went so far, under instructions, in pressuring the Triumvirate to consider a “return to constitutionality” that the Dominican regime officially complained to the OAS about American intervention*”<sup>15</sup>.

Washington acabou abandonando a causa da constitucionalidade ao perceber que defendê-la custaria caro demais, pois sua influência sobre os militares dominicanos era muito reduzida. Assim, reconheceu o novo regime ainda em 1963 e designou um novo embaixador, W. Tapley Bennett Jr., cuja imagem não era relacionada ao governo anterior de Bosch. Os EUA voltaram a prover assistência técnica e econômica, com a volta de todos os programas que haviam sido suspensos logo após o golpe de Estado, ao governo dominicano que agora estava nas mãos do Triunvirato liderado por Donald Reid Cabral.

Dois anos depois, em abril de 1965, Reid Cabral perdeu o apoio daqueles que tinham promovido o golpe contra Bosch e sua ascensão à presidência. Segundo Jim Heath, “[p]ushing a financial austerity program, he sharply slashed the budget of the armed forces. That action cost him his last effective allies”<sup>16</sup>.

Washington, tentando manter a estabilidade no país, apoiou a manutenção do governo de Reid Cabral, o que, paradoxalmente, gerou um clima ainda mais favorável ao golpe. Os dominicanos estavam em geral descontentes com o governo e queriam novas eleições, e parecia que Cabral estava disposto não só a impedir a antecipação das eleições quanto a adiá-las. O apoio dos EUA a Cabral significava, aos olhos dominicanos, que Washington não ajudaria a pressionar o governo pela realização das eleições. Portanto, o golpe parecia ser a única forma de tirar Cabral do poder.

No dia 24 de abril de 1965, o General Rivera Cuesta, leal ao governo de Reid Cabral, ia desligar das Forças Armadas, a mando do governo, militares envolvidos no planejamento de um golpe. Mas acabou sendo preso por estes

---

<sup>15</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p. 16

<sup>16</sup> HEATH, Jim F. *Decade of disillusionment : the Kennedy-Johnson years*, p.231

militares, que queriam o retorno de Bosch. A partir deste momento, as Forças Armadas dominicanas se dividiram.

Reid Cabral, cujo governo se via ameaçado, fez um pronunciamento desastrado para a população dominicana pela televisão. Na tentativa de minimizar a crise, afirmou que a situação estava sob controle e que apenas dois quartéis estavam resistindo ao governo. Ao noticiar que os rebeldes controlavam dois quartéis e conseguiam resistir, Reid acabou fortalecendo o movimento dos revoltosos.

Enquanto o governo tentava se organizar, membros do PRD, partido de Bosch, que tomaram a Rádio Santo Domingo e declararam que Reid havia sido derrubado, convocaram a população a deixar claro seu apoio ao retorno de Bosch. Milhares foram às ruas apoiar o “golpe”.

O problema, segundo Heath, foi que, derrubado o governo de Reid Cabral no dia 24 de abril de 1965, não houve acordo entre os que orquestraram o golpe sobre quem deveria governar o país. Formaram-se dois grupos opostos: o dos constitucionalistas, que apoiavam o retorno de Bosch, e o dos anti-Bosch, liderados pelo General Eli Wessin y Wessin<sup>17</sup>.

Quando teve início a crise de 1965, pareceu aos representantes do governo americano que tudo se resolveria com facilidade, pois “*it was thought that a junta pledged to hold scheduled elections would be favored by all non-Communist parties except a minority faction of the PRD [partido de Bosch]*”<sup>18</sup>. Não seria necessária, portanto, nenhuma intervenção americana.

Os americanos sequer consideravam apoiar o retorno de Bosch ao poder. Em primeiro lugar, porque inicialmente a “rebelião” parecia ser limitada, partindo de um pequeno número de oficiais militares e esquerdistas do PRD. Ademais, Bosch era visto como uma alternativa ruim, pois não tinha o apoio da maior parte das forças armadas, e por isso não se sustentaria na presidência<sup>19</sup>. Ou seja, a percepção era de que com Bosch não haveria estabilidade na República Dominicana, pois não seria suficiente ter o apoio da opinião pública se não tivesse

---

<sup>17</sup> HEATH, Jim F. *Decade of disillusionment : the Kennedy-Johnson years*, p.231

<sup>18</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention.*, p.71.

<sup>19</sup> Ibid.

o da maioria dos militares. Havia, ainda, uma preocupação com a aparente participação de alguns extremistas de esquerda no movimento constitucionalista<sup>20</sup>.

Acreditando que os dominicanos logo resolveriam a crise, Washington ainda não contemplava a possibilidade de uma intervenção e apenas deu início a operações padrão de evacuação dos cidadãos americanos. Mas a percepção americana sobre as proporções que a crise poderia tomar logo mudou. O único grupo que parecia conseguir se organizar e fortalecer era o do movimento constitucionalista. A confusão era grande e cada líder em potencial do lado anti-Bosch fazia suas próprias manobras políticas na tentativa de chegar ao fim da crise no topo<sup>21</sup>.

Como vimos, há uma explicação para que o governo norte-americano inicialmente não apoiasse o retorno de Bosch à presidência: a suspeita de que seu governo não traria estabilidade para o país, dada a oposição de maioria dos militares. No entanto, se Washington inicialmente não pretendia se comprometer com os constitucionalistas, também não tinha nenhuma intenção de se comprometer com a manutenção de um governo impopular imposto pelo lado anti-Bosch.

Então, se inicialmente os Estados Unidos pareciam não querer compromisso com nenhum dos lados em conflito, como explicar que posteriormente tenham optado pela intervenção favorecendo os militares anti-Bosch? A opção de combater os constitucionalistas parece ainda mais estranha se lembrarmos que anteriormente, no momento do golpe que destituiu Bosch, os EUA haviam enviado esforços, ainda que mal sucedidos, para garantir a manutenção do princípio de constitucionalidade no país caribenho.

Mesmo se considerarmos que o objetivo maior dos Estados Unidos nunca foi a defesa da constitucionalidade em si, mas da estabilidade em Santo Domingo, o que afastaria potenciais influências européias, é difícil compreender por que não intervieram a favor dos constitucionalistas. Afinal, quando houve a intervenção, estes já haviam demonstrado estar prestes a vencer os militares liderados por Wessin e talvez tivessem condições de estabelecer um governo popular e estável.

---

<sup>20</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.72

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.67

Como veremos adiante, a preocupação do governo Johnson não era com um possível retorno de Bosch, mas a possibilidade de que comunistas tivessem tomado o controle do movimento constitucionalista e estivessem apenas usando o seu nome para chegar ao poder. Os constitucionalistas talvez tivessem capacidade de formar um governo estável, mas nesse caso a estabilidade poderia custar caro demais. Os EUA sempre procuraram manter os países latino-americanos politicamente estáveis para prevenir influências européias; neste caso específico, no entanto, se os constitucionalistas formassem um governo estável mas comunista, a estabilidade não serviria ao propósito de manutenção da esfera de influência americana. Pelo contrário, poderia significar uma segunda Cuba no hemisfério.

A fim de compreendermos melhor as considerações e motivações que serviram de base para a decisão pela intervenção militar, assim como a forma que essa intervenção tomou, conheceremos a seguir o funcionamento do sistema político americano e assim veremos como a estrutura doméstica influenciou nas decisões do governo.

#### **4.3.O sistema político americano e a política externa**

Para Joseph Nye, a tensão entre ideologia e pragmatismo é uma constante na política externa americana. Segundo o autor, são observadas “*cyclical tendencies in American foreign policy. There have been oscillations between inward- and outward-oriented attitudes; between realist and moralistic approaches; and between executive and legislative domination of the process*”<sup>22</sup>. Nye diz haver algumas explicações alternativas para essas oscilações: a cultural, a geopolítica, a institucional e a eleitoral.

Uma primeira explicação seria a tensão entre, por um lado, a cultura liberal que predomina nas relações entre os grupos domésticos e, por outro lado, “*successive encounters and withdraws from the harsh outside reality of the world balance of power*”<sup>23</sup>. Em alguns momentos os norte-americanos tenderiam a estender à política externa os valores que norteiam a sociedade doméstica, mas,

---

<sup>22</sup> NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.4

<sup>23</sup> Ibid.

confrontados com a anarquia internacional, acabariam voltando à defesa realista do interesse nacional.

Realmente, a política externa americana **parece** oscilar entre o pragmatismo realista e o idealismo liberal. O presidente Woodrow Wilson, por exemplo, é freqüentemente retratado como idealista liberal, com sua defesa dos 14 pontos, entre eles o princípio da auto-determinação. Mas Wilson, mesmo com seu discurso de auto-determinação, interveio na República Dominicana em 1916 a fim de controlar a política doméstica do país caribenho<sup>24</sup>, por perceber que essa era a melhor forma de defender o interesse estratégico americano.

Portanto, se no discurso vemos com freqüência essa tensão e oscilação entre realismo e idealismo, observando as ações políticas dos presidentes americanos podemos perceber que a oscilação acontece mesmo apenas no discurso, e não na prática. Em alguns momentos, o ideal de defesa de princípios morais universais serve a presidentes americanos como forma de conseguir apoio para suas políticas. O “idealismo” de Wilson é explicado por Kissinger da seguinte forma:

“Wilson viu que o isolacionismo instintivo dos americanos só poderia ser vencido por um apelo à convicção da natureza excepcional de seus ideais. Passo a passo, ele conduziu um país isolacionista para a guerra. (...) E fê-lo negando qualquer interesse, afirmando que os EUA não buscavam outro benefício além da vindicação de seus princípios”<sup>25</sup>.

Ou seja, os presidentes americanos adotam políticas que parecem idealistas quando pensam que o idealismo servirá ao interesse nacional americano, seja por facilitar a formação de um consenso no ambiente doméstico em apoio a uma política internacionalista, seja para legitimar uma política externa mais agressiva perante a comunidade internacional.

Poderemos ver no estudo de caso da intervenção de 1965 na República Dominicana que a justificativa para a intervenção foi debatida entre o presidente e seus assessores a fim de alcançar um resultado que garantisse a aceitação da oposição, da opinião pública nacional e da comunidade internacional. O debate girava principalmente em torno de qual argumento a administração deveria utilizar para legitimar a intervenção. O inicialmente adotado, de preservar as vidas

---

<sup>24</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.9

<sup>25</sup> KISSINGER, H., *Diplomacia*, p.43 et. seq.

dos americanos que estavam em Santo Domingo, não justificaria um envolvimento maior de Washington no conflito. A escolha seria entre um argumento pragmático (ou realista), segundo o qual era necessária a intervenção para garantir sua posição de poder no hemisfério, ou um argumento idealista, enfatizando a necessidade de defender o continente americano da ameaça comunista.

A segunda linha de explicação para as oscilações na política externa americana, segundo Nye, é uma abordagem corrente na literatura que se baseia em considerações geopolíticas. Segundo os adeptos dessa linha (como Walter Lippmann e Nicholas Spykman<sup>26</sup>), os Estados Unidos, por sua localização geográfica, teriam uma tradição originada no século XIX de isolamento em relação ao mecanismo de balança de poder. O autor lembra, ainda, que nessa linha há a idéia de que a marinha britânica teria sido um fator gerador desse sentimento de relativa segurança.

No entanto, Fareed Zakaria discute essa interpretação da história e, de maneira bem convincente, demonstra que a *Royal Navy* era percebida pelos americanos como “*the single greatest threat to the physical safety of the country*”<sup>27</sup>, e não como proteção. A tradição isolacionista, como podemos ver na obra deste mesmo autor, era fruto da fraqueza do Estado em relação à sociedade civil, e não de uma sensação de segurança. A explicação de Zakaria para a mudança na política externa americana, do isolacionismo para o internacionalismo, no final do século XIX, resulta de uma abordagem institucional, como veremos a seguir, e será melhor desenvolvida mais adiante.

As duas últimas linhas explicativas para a oscilação no comportamento americano são: (i) a institucional, que foca na divisão entre os três poderes e no pluralismo político, que resultariam em fraqueza do Estado perante a sociedade civil; (ii) a eleitoral, que enfatiza a disputa entre dois partidos com bases de classe e disposições geográficas muito diferenciadas.

A abordagem institucional analisa as relações entre o executivo (que passaremos a chamar de “governo”) e os demais poderes, e com este enfoque

---

<sup>26</sup> ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world rule*, p.178

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.82

podemos entender a influência da oposição no Congresso nas decisões de política externa. A eleitoral, por sua vez, é uma abordagem que nos permite analisar o impacto da opinião pública nas decisões presidenciais. Essas duas linhas de análise poderiam ser sintetizadas e servem como excelentes pontos de partida para compreendermos o impacto da política doméstica no poder do Estado<sup>28</sup> e nas ações dos EUA no sistema internacional.

Nye resume no seguinte trecho o modo pelo qual a estrutura de governo estabelecida pela Constituição e a complexidade da política doméstica americana impactam na política externa do país. De acordo com o autor,

*“[i]n the area of foreign policy, the Constitution establishes the open “invitation to struggle” for control by the executive and legislative branches. (...) This struggle is complicated by the federal and relatively geographically dispersed nature of the political elite; the weakness and poor discipline of the national political parties; the strength and legitimacy of economic, ideological, and ethnic pressure groups; the depth and frequency of political turnover in the executive branch after elections; and the almost constitutionally entrenched role of the press as a virtual fourth branch of government”<sup>29</sup>.*

Os Estados Unidos têm como base de sua estrutura política o ideal liberal da descentralização de autoridade para garantir a ordem democrática. A Constituição americana desde o século XVIII estabeleceu um sistema de freios e contrapesos para garantir a divisão e controle mútuo entre os poderes executivo, judiciário e legislativo. Destler explica, no seguinte trecho, a forma como o Congresso pode frustrar o executivo em questões de política externa.

*“Congressional influence is rooted, of course, in the United States Constitution. On balance, that document gives the president the advantage: he has particular powers to negotiate treaties, to command the armed forces, to appoint and receive ambassadors. This, combined with the widely recognized need, in Alexander Hamilton’s words, for “decision activity, secrecy, and dispatch,” makes it possible for the executive branch to keep the initiative – most of the time. But it is equally legitimate under our system for the Congress to employ its powers – over appropriations, general legislation, ratification of treaties, confirmation of appointments – to control or constrain United States foreign policy. When Congress does so, this can destroy an administration’s Soviet policies”<sup>30</sup>.*

---

<sup>28</sup> Afinal, como vimos no primeiro capítulo seguindo a teoria de Schweller, o poder do Estado tem duas dimensões e uma delas é sua capacidade de extrair recursos e apoio da população para a política externa.

<sup>29</sup> NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.3

<sup>30</sup> DESTLER, I.M. Congress. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.58

Apesar de no trecho supracitado Destler estar se referindo especificamente à política externa americana com relação à URSS, é evidente que o Congresso americano tem capacidade de frustrar os esforços de política externa em geral. Afinal, o processo decisório era o mesmo quando a política externa se referia a relações com a URSS ou com qualquer outro país.

Ou seja, por controlar instrumentos essenciais à implementação da política externa, como fundos para a defesa nacional ou para assistência econômica e militar a outros países, ratificação de tratados, legislação e declaração de guerra, o Congresso pode facilitar, influenciar ou frustrar os esforços do presidente<sup>31</sup>. Até fins do século XIX, o Congresso chegou a controlar completamente a política externa americana, embora não seja essa a sua função de acordo com a Constituição. O grau de participação do Congresso nessas questões, como veremos em seguida através da análise de Fareed Zakaria, é de extrema importância para que possamos compreender as mudanças no comportamento dos Estados Unidos no sistema internacional.

Zakaria procura explicar por que o Estado americano só se tornou realmente forte e, portanto, capaz de desempenhar um papel mais ativo na arena internacional décadas depois de ter se tornado uma das nações mais ricas do mundo. Zakaria analisa a política externa norte-americana no final do século XIX e início do século XX demonstrando a diferença, apesar de íntima relação, entre a riqueza da nação e o poder do Estado. Este poder só foi alcançado quando se resolveu o problema da fragmentação da autoridade em dois eixos: (i) entre a União e os estados que a compõem; (ii) entre o executivo e o legislativo.

Segundo Zakaria, o desenvolvimento industrial e a construção de uma densa malha ferroviária que vieram a reboque da Guerra Civil Americana fizeram com que, ao fim da guerra, houvesse um aumento no fluxo de mercadorias e pessoas entre os estados, uma crescente descentralização da produção e o surgimento de um mercado verdadeiramente nacional. Com tudo isso, surgiu a necessidade de um governo central mais forte e leis de âmbito nacional que regulassem todos aqueles fluxos e relações comerciais.

---

<sup>31</sup> BOWIE, Robert R. in NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.63

Até então, o executivo era quase um “ratificador” das decisões tomadas pelo Congresso. Mas nesse novo contexto, com o apoio popular e do judiciário, o governo consegue vencer diversas batalhas com os congressistas e concentrar mais autoridade em suas mãos. O Congresso continua a ter participação importante na política externa, mas a iniciativa passa a ser do executivo, e o legislativo é que se torna o que podemos chamar de “ratificador” das decisões.

A atuação internacional americana se ampliou exatamente em função dessa centralização de poder nas mãos do executivo, e o maior marco da virada na política externa americana foi a guerra hispano-americana de 1898. Apesar de a Doutrina Monroe datar de 1823, até fins do século XIX o Estado americano não tinha condições de enfrentar uma grande potência européia por influência nos demais Estados das Américas. Houve a luta pela independência contra os britânicos, mas não uma guerra por maior influência no sistema internacional.

Embora o estudo de caso do presente trabalho se refira a uma época em que os Estados Unidos já tinham se tornado uma superpotência, essa herança organizacional de descentralização continuou e continua a ser de extrema importância na caracterização do sistema político americano. O presidente tem, definitivamente, mais poder hoje do que em meados do século XIX. Mas há um alto grau de descentralização e o sistema de freios e contrapesos continua a ser o motor da política nos Estados Unidos.

Há duas abordagens, de acordo com Nye, no que se refere ao papel da oposição na política externa norte-americana<sup>32</sup>. A primeira variante afirma que a divergência de posições se resume a uma “*simple “outs vs. ins” proposition*”, ou seja, o governo tem que passar uma imagem de força, de capacidade de defesa do interesse nacional, ou a oposição irá usar qualquer semblante de fraqueza do Estado para desacreditar o governo e assim vencer as eleições seguintes.

A segunda variante é aquela que parte de uma distinção entre democratas e republicanos. Ao longo da Guerra Fria, os primeiros teriam que exagerar a ameaça comunista para conquistar o apoio de direitistas, fiéis aos republicanos. Já governantes republicanos teriam que se preocupar mais com os custos da política de contenção, dada sua ortodoxia fiscal. Tenderíamos, portanto, a observar governos democratas com inflamados discursos de ameaça comunista e

---

<sup>32</sup> NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.7

republicanos com um cuidado maior em comprometer-se nas questões de política internacional.

Ambas as abordagens descritas acima revelam a importância da opinião pública na possibilidade de impacto da oposição em questões de política externa. Na primeira, vimos que a oposição explorará quaisquer sinais de fraqueza do governo para conquistar o eleitorado nas eleições seguintes. Portanto, os líderes terão que se preocupar com a imagem, de força ou fraqueza, que a adoção de uma determinada política externa pode passar para a população. Precisa, então, conhecer os critérios pelos quais a opinião pública avalia as políticas. Na segunda variante, observamos que os presidentes têm que procurar obter o apoio de parcelas da população que tradicionalmente apoiariam o partido de oposição.

Vimos no primeiro capítulo deste trabalho que a maior parte das pesquisas sobre opinião pública é baseada nas experiências políticas americanas, e que o público em geral é mal informado e pouco interessado por questões de política externa. O que se convencionou chamar “massa” interpreta as questões de política externa de maneira simplista, e por isso é manipulável. Vimos, ainda, que a opinião pública pode ter forte impacto na política externa dos EUA porque, se tanto o governo quanto a oposição dispõem de meios para manipulá-la, caso o governo não obtenha o apoio da opinião pública, não terá poder para levar adiante a política externa que considera mais eficiente.

Para compreendermos como se estrutura a opinião pública americana em relação a política externa, Holsti menciona a contribuição de Eugene Wittkopf ao revelar que:

*“two dimensions are necessary to describe foreign policy attitudes: “support-oppose militant internationalism” (MI) and “support-oppose cooperative internationalism” (CI). Dichotomizing and crossing these dimensions yields four types of foreign policy belief systems, with the quadrants labeled **hard-liners** (support MI, oppose CI), **internationalists** (support both MI and CI), **accommodationists** (oppose MI, support CI), and **isolationists** (oppose both MI and CI)”*<sup>33</sup>.

Essas duas dimensões (apoio ou oposição ao internacionalismo militar / apoio ou oposição ao internacionalismo cooperativo), que dão origem a pelo

---

<sup>33</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.52

menos esses quatro tipos de postura com relação a política externa, servem como um instrumento para análise da opinião pública americana em cada período histórico e em diversos temas específicos.

Mais adiante veremos que William Schneider<sup>34</sup> trabalha com uma proposta bastante parecida, e sua obra servirá de base para nossa análise deste estudo de caso porque o autor estuda a opinião pública americana em temas de política externa exatamente no período histórico de que tratamos nessa dissertação. Veremos, a partir de sua obra, como e por que a opinião pública americana se transformava nessa época.

Schneider foca nos seguintes grupos de opinião: internacionalistas liberais (que seriam os *accommodationists* supracitados, se opondo à atuação militar de seu Estado no exterior, mas apoiando a cooperação com outros Estados) e internacionalistas conservadores (nos termos de Wittkopff, *hard liners*, que apóiam ações militares, mas são contrários à cooperação internacional), ambos disputando o apoio da massa, que por ter pouca informação e interesse nesses assuntos, tenderia a ser isolacionista. Quanto ao grupo que Wittkopff chamaria de “internationalists”, o qual defenderia tanto ações militares quanto o envolvimento do Estado em cooperação internacional, não encontramos paralelo na obra de Schneider, provavelmente porque esse grupo não era expressivo à época analisada pelo autor.

Foi feito, até aqui, um panorama geral do sistema político americano, considerando: (i) a cultura política liberal, (ii) a estrutura institucional baseada na divisão e no mútuo controle entre os três poderes e (iii) a importância da oposição política e da opinião pública no processo de decisão de política externa. Passaremos agora a uma explanação sobre o contexto político de 1965, a fim de compreendermos o papel da política doméstica da época no processo de decisão de política externa.

---

<sup>34</sup> SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*. New Haven; London: Yale University Press, c1984

#### 4.4.O debate sobre política externa nos Estados Unidos

No período em que se insere a intervenção na República Dominicana, estava se desfazendo o consenso em torno da política externa dos EUA na Guerra Fria, chamado por William Schneider de “*bipartisan consensus in U.S. foreign policy*”<sup>35</sup>. O consenso durou de 1948 a 1968, mas começou a ser paulatinamente demolido já no ano de 1964. Durante a vigência do consenso em torno da estratégia de contenção à URSS comunista, a tradição de isolacionismo tinha finalmente sido superada e o grande rival dos EUA estava claramente estabelecido.

No entanto, mesmo quando há no Congresso percepções similares entre os dois partidos sobre o que configura uma ameaça no sistema internacional, há disputa política em torno de qualquer decisão específica. Seja porque alguns congressistas irão usar a política externa como instrumento de barganha doméstica, seja por haver reais divergências sobre a melhor tática para enfrentar tais ameaças ou aproveitar oportunidades oferecidas pelo sistema. Como explica Bowie,

*“While the United States has pursued containment of the Soviet Union since 1947, the strategies for doing so have shifted over time as administrations have sought to define and balance their conceptions of U.S. interests, the Soviet threat, and suitable means. The main sources of variation have been different appraisals of the Soviet Union and divergences as to the means which could or should be used in countering it”*<sup>36</sup>.

Em outras palavras, mesmo que a grande estratégia estivesse bem claramente delineada, com a percepção de que a principal ameaça aos EUA era a URSS comunista e que, portanto, os americanos tinham que se empenhar na contenção de seu rival, havia constantes disputas sobre a melhor maneira de fazê-lo, ou seja, sobre quais táticas seriam mais adequadas a essa grande estratégia.

Nessas disputas políticas, a opinião pública favorável pode ser uma arma importante nas mãos do presidente para enfrentar a oposição. Afinal, mesmo congressistas reticentes da oposição se verão pressionados por seus eleitores caso

---

<sup>35</sup> SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.11

estes estejam convencidos de que a decisão presidencial é a correta. O governo precisa das pesquisas de opinião para compreender qual é o critério pelo qual a população considera uma política acertada ou inadequada. É necessário conquistar o suporte da opinião pública às decisões de política externa, ou seja, formar um consenso não só dentro do Congresso, convencendo também, e principalmente, a população.

A importância deste fator na política dos Estados Unidos é indiscutível. Mas há debate sobre em que sentido opera a relação causal. Afinal, o governo americano faz pesquisas sobre a opinião pública a fim de segui-la ou, ao contrário, procura conhecê-la apenas para melhor manipulá-la? Dar uma resposta definitiva a essa pergunta não poderia ser o propósito desse trabalho, embora tenhamos visto no primeiro capítulo que estudiosos de opinião pública têm encontrado evidências de que a tendência é a manipulação.

Nas palavras de Schneider,

*“public opinion is reactive, not prescriptive; the operative relationship is one of support, not constraint. Policymakers do not look to the public for specific policy direction. But they must mobilize public support for the policies they want to pursue, or at least preempt opposition to them. (...) The reason is that a policy without political support can be frustrated so easily in our system – through the interference of Congress; as a result of interest-group pressure on the executive and legislative branches; and by means of the threat of voter rejection at the polls, a prospect that is never more than a few years away”<sup>37</sup>.*

Ao menos no caso do impacto da opinião pública na política externa durante o governo Johnson, a empiria corrobora a posição daqueles que afirmam, como Schneider, que os governantes procuram conhecer a opinião pública para então traçar as estratégias adequadas a fim de manipulá-la. Johnson procurou fazê-lo, como veremos no estudo de caso da crise dominicana, embora não tenha sido um líder muito competente neste sentido. Segundo Holsti, *“Lyndon Johnson, who often carried survey results to show critics that he had strong public support for his policies, expanded the use of public and private polls, but he proved to be rather ineffective as an opinion leader”<sup>38</sup>.*

---

<sup>36</sup> BOWIE, Robert R. in NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.67

<sup>37</sup> SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.31

<sup>38</sup> HOLSTI, Ole R., *Public Opinion and American Foreign Policy*, p.58

Até o ano de 1964, as elites eram o segmento da população mais envolvido com política externa, mas seu envolvimento sempre havia sido de dar apoio às decisões do governo. Como diz Schneider, citando Mueller, “[i]t is the well-educated segment of the population that most nearly typifies the follower mentality. (...) they literally “followed” foreign policy, and, until very recently<sup>39</sup>, to follow meant to support”<sup>40</sup>. Portanto, internacionalistas conservadores e liberais, os dois grupos que acompanhavam questões de política externa e apoiavam uma atuação mais intensa dos EUA no âmbito internacional, formavam até então um consenso de apoio à política de contenção à URSS comunista.

Desde 1964, segundo Schneider, a política externa americana começou a sofrer uma profunda transformação em suas influências domésticas. Isso porque o consenso no Congresso em torno da estratégia de contenção começou a ser paulatinamente minado pelas mudanças tanto na posição das elites quanto na da massa. De acordo com o autor, a partir de 1964 houve uma “*ideological polarization over foreign policy within the attentive public*”<sup>41</sup> e também “*the rise of anti-Establishment feeling in the mass public*”<sup>42</sup>.

O movimento *anti-Establishment* foi generalizado. Novas elites surgiam tanto na direita quanto na esquerda e questionavam a flexibilidade ideológica que permitia o consenso entre conservadores e liberais em política externa. A nova elite do lado liberal queria que os Estados Unidos se voltassem para outras questões internacionais, como as econômicas e humanitárias, e não mais focassem na Guerra Fria. A nova elite conservadora, por sua vez, queria um militarismo maior, uma postura de força e vitórias na Guerra Fria<sup>43</sup>.

O surgimento dessas novas elites contestadoras e carregadas de ideologia pode ser creditado à aparente contradição na política de coexistência pacífica<sup>44</sup>. Por um lado, mantinha-se a percepção de que a URSS comunista era a maior ameaça à segurança e aos interesses dos EUA, enquanto, por outro lado, o

---

<sup>39</sup> É importante destacar que a obra a que faço referência foi publicada em 1984.

<sup>40</sup> SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.11

<sup>41</sup> Ibid., p.13

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., p.16

<sup>44</sup> Ibid., p.25

governo procurava flexibilizar as tensões entre as superpotências e evitar o enfrentamento.

A contradição é apenas aparente, pois o governo americano não deixava de enfrentar o inimigo (URSS), mas apenas percebia que a única forma de fazê-lo sem que houvesse um confronto nuclear, e conseqüente destruição mútua, era através do enfrentamento indireto. Além disso, havia o surgimento de novos atores e a pressão internacional por uma nova agenda, com um foco maior na promoção do desenvolvimento, e, portanto, passou a interessar tanto aos EUA como à URSS a redução das tensões entre si e concentração de seus esforços no controle de seus próprios aliados em suas respectivas esferas de influência.

Embora a política de coexistência pacífica fosse, portanto, a única forma racional de disputar poder com os soviéticos sem arriscar uma guerra nuclear, ela exigia um verdadeiro malabarismo por parte do governo para convencer a opinião pública. Ao analisar a administração de Kennedy e seu esforço de flexibilização, Gaddis explica:

*“In presenting the strategy of “flexible response” to the public, Kennedy and his advisers were continually torn between urges to arouse and to educate. There was, on the one hand, the belief that Eisenhower had not made the nation face up to the threats confronting it; that the new administration had a duty, accordingly, to awaken the country – shock it if necessary – out of its complacency. On the other hand, there was a comparable sense of obligation to persuade the public to take a calmer and more rational view of the Cold War, to abandon the passions and oversimplifications characteristic of the early years of that conflict”<sup>45</sup>.*

Embora Gaddis se refira neste trecho especificamente a Kennedy, está explicando uma dificuldade da política externa de coexistência pacífica, ou flexibilização, que teve continuidade no governo Johnson, cuja política externa analisamos neste trabalho. O desafio residia na necessidade de, por um lado, deixar claro à população que a URSS ainda era o inimigo e oferecia perigo, garantindo que a opinião pública fosse favorável aos gastos e ações necessárias à manutenção do equilíbrio de poder, e, por outro lado, educar a população quanto à necessidade de garantir relações pacíficas com o inimigo.

---

<sup>45</sup> GADDIS, John L. *Strategies of containment : a critical appraisal of postwar American national security policy*, p.231

Essa política de aproximação com o inimigo não era fácil de vender. As elites, então, como vimos, começaram a se polarizar: um lado queria palpáveis vitórias na Guerra Fria e o outro lado demandava mudanças na agenda e que o conflito leste-oeste fosse relegado a segundo plano.

Compreendidos os motivos para a polarização das elites, passamos à mudança na posição popular. Até a década de 60, a massa se mostrava desinteressada nas questões de política externa, a não ser em períodos de eleições, “*when it passed judgement on the performance of its leaders*”<sup>46</sup>. A mudança veio com a televisão, um meio de comunicação que alcança um público mais popular, bastante diferente da mídia impressa. Ademais, na televisão o público selecionava menos o que via; as notícias internacionais, que sequer eram lidas pela massa nos jornais impressos, na televisão vinham em meio a reportagens sobre questões que atraíam a atenção de grande parte da população. Finalmente, o novo público a que a televisão expunha notícias de política externa era mais propenso a mudar sua forma de pensar. Como explica Schneider,

*“Social scientists have shown that when people with strongly held opinions are exposed to new information, they use that information to bolster their opinions. New information does not, as a rule, change their minds. On the other hand, when people with weak opinions are exposed to new information, the impact of that information is very strong”*<sup>47</sup>.

Nos anos 60, esse novo público, que o governo obviamente pretendia conquistar para ampliar sua base de apoio, foi disputado pelas elites internacionalistas. Alguns acabaram ampliando a base de apoio dos liberais e outros a base conservadora. Mas grande parte da população permaneceu isolacionista, não se interessando muito pelas questões internacionais e, por isso mesmo, desejando que o envolvimento americano nessas questões fosse o menor possível. Sua predisposição ao isolamento só é contornada quando “*a clear and compelling issue of national interest or national security is at stake*”<sup>48</sup>, o que geralmente era feito com o uso de discursos apocalípticos de ameaça comunista.

---

<sup>46</sup>GADDIS, John L. *Strategies of containment : a critical appraisal of postwar American national security policy*, p.231.

<sup>47</sup> SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.19

<sup>48</sup> Ibid., p.18

Esses isolacionistas seriam exatamente a parcela mais manipulável da população, pois, como sua posição não era ideológica, eles tenderiam a apoiar o grupo que, caso a caso, os convencesse sobre a conveniência de uma certa estratégia de política externa. Duas palavras teriam forte apelo para esse público isolacionista: paz e força<sup>49</sup>. Os liberais procuravam trazer esse grupo para seu lado afirmando a necessidade de uma *détente* para garantir a paz, enquanto os conservadores tentavam conquistá-lo com o argumento de que os EUA só estariam seguros se fortalecendo em relação à URSS, o que se daria mediante uma atuação internacional mais agressiva. Assim, “*the attentive elites compete for allies in the noninternationalist public, each on its own grounds*”<sup>50</sup>.

Damos início, em seguida, à análise de como essas características do sistema político americano e o contexto histórico influenciaram na decisão específica de intervir na República Dominicana.

#### 4.5.A decisão pela intervenção e a formação de consenso

Como explica Schneider, “[i]n cases like Vietnam and El Salvador<sup>51</sup>, noninternationalists find a natural alliance with the Left. But that alliance is not automatic or constant. The noninternationalist public is also oriented toward a strong military posture. (...)”. Ou seja, qualquer evento poderia ser interpretado como uma questão de paz ou força, servindo tanto como argumento para aqueles que pregavam a necessidade de uma *détente* quanto para aqueles que afirmavam a necessidade de enfrentar os soviéticos.

“*The basic impulse is defensive; the public wants to see the United States beef up its military power in order to protect itself from a growing Soviet threat, not in order to assume an interventionist role in world affairs. Thus, noninternationalists support the conservative elites on many issues having to do with defense and toughness. But they support the liberal elite when it comes to a question of involvement*”<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup>SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.254; HOFFMAN, Stanley, *Détente*, In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.254.

<sup>50</sup>SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.19

<sup>51</sup>Podemos incluir entre os exemplos dados pelo autor o da República Dominicana.

<sup>52</sup>SCHNEIDER, William.opt. cit., p.20

O público norte-americano, desde meados da década de 50, esteve exposto a muitas notícias que causavam a impressão de que a política de contenção não estava funcionando. Segundo Ambrose, “[t]he overwhelming first impression of American foreign policy from 1956 to 1961 was one of unrelieved failure”<sup>53</sup>. Vejamos alguns eventos que provocaram essa impressão.

Em 1956, Washington demonstrou que o proclamado ideal de defesa da liberdade era limitado pelo reconhecimento da esfera de influência soviética, pois, mesmo quando húngaros imploravam por ajuda ocidental em sua tentativa de se libertar do jugo soviético, os Estados Unidos nada fizeram quando Moscou invadiu a Hungria e massacrou os revoltosos.

Embora hoje saibamos que a pressão exercida pelos americanos sobre Inglaterra, França e Israel foi determinante na conclusão da Crise de Suez, à época a solução pareceu ter sido motivada pela ameaça soviética de lançar seus foguetes sobre Londres e Paris. O encerramento da crise, portanto, aumentou o prestígio dos soviéticos<sup>54</sup>. Sem contar o lançamento pela URSS do primeiro satélite artificial no espaço, o Sputnik, no ano seguinte.

Logo veio a Revolução Cubana, em 1959, com estabelecimento de um governo que acabou se aliando à URSS. E quando os americanos tentaram reverter essa situação com a invasão da Baía dos Porcos, em 1961, o fracasso da operação foi mais um golpe para o prestígio dos EUA.

Ainda em 1961, a construção do Muro de Berlim pelos soviéticos resultou em uma perda de prestígio para a URSS, deixando claro que seu sistema era tão ineficiente que só um muro poderia impedir a fuga de milhares de pessoas para o ocidente. Mas a construção do muro foi negativa também para o prestígio americano, já que os EUA não foram capazes de impedir que ela acontecesse.

A política externa de enfrentamento com a URSS parecia inviável. O adversário tinha uma capacidade militar inferior, mas era forte demais para ser derrotado e ficava cada vez mais evidente, a cada crise, que ambas as superpotências acabavam perdendo com os conflitos da Guerra Fria.

---

<sup>53</sup> AMBROSE, Stephen E. e BRINKLEY, Douglas G. *Rise to globalism: American foreign policy since 1938.*, p.151

<sup>54</sup> *Ibid.*, p.157

Todas essas questões, além da crucial experiência da Crise dos Mísseis em Cuba no ano de 1962, foram utilizadas pelos internacionalistas liberais para enfatizar a necessidade de promoção da paz. Assim, “[p]ublic opinion between 64 and 1974 was totally preoccupied with the issue of peace. The result was to pull noninternationalists to the left”<sup>55</sup>. E a solução que foi dada à crise de 62 evidenciou não só a necessidade mas também a possibilidade de que as superpotências cooperassem na promoção da paz, pois “the outcome of the Cuban missile crisis fostered some complacency about U.S. predominance and Soviet acquiescence in it. The Soviets came to be seen as a limited adversary with a shared concern for stability”<sup>56</sup>.

Uma notícia ainda mais importante na paulatina destruição do consenso sobre política externa nos EUA vinha da Ásia. À época da intervenção na República Dominicana, em 1965, começavam a surgir as notícias de escalada no envolvimento dos EUA no Vietnã.

No dia primeiro de abril de 1965, o presidente Johnson, temendo que o governo de Saigon fosse derrubado, decidiu enviar tropas americanas para realizar ações ofensivas contra os Vietcong. A escalada da guerra com participação direta e ofensiva de soldados americanos era a notícia de envolvimento no exterior que a opinião pública não aceitaria. Segundo Jim F. Heath,

“[i]f the United States had confined its escalation to aerial operations, public opposition to the war would probably have remained relatively limited. What set off the increasing wave of intense and widespread criticism was the increased number of ground troops, which soon included draftees, involved in heavy day-to-day fighting in Vietnam”<sup>57</sup>.

A crise dominicana teve início no dia 24 daquele mesmo mês. O governo Johnson tinha, portanto, que lidar com essa configuração política em que a intervenção militar era mal vista. A maioria da população era, em princípio, contra o comprometimento dos Estados Unidos em questões internacionais, a não ser que o presidente fosse capaz de argumentar de maneira convincente que a intervenção

---

<sup>55</sup> SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.20

<sup>56</sup> BOWIE, Robert R. The president and the executive branch. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.70

<sup>57</sup> HEATH, Jim F. *Decade of disillusionment : the Kennedy-Johnson years*, p.230.

era necessária para garantir a própria segurança dos Estados Unidos, seria rápida e exigiria pouco envolvimento americano.

A oposição popular ao intervencionismo impactou a política externa de Johnson, mas no sentido de dificultar, e não de modificar, sua linha de atuação. O presidente percebia a questão dominicana como potencialmente perigosa ao interesse nacional, pois perder o controle sobre um país menor em seu quintal seria uma enorme perda de prestígio para os Estados Unidos, e percebia a questão também como potencialmente perigosa para seu próprio governo, pois a população americana veria como fraco um presidente que permitisse uma “segunda Cuba” no hemisfério.

Por outro lado, se o governo estadunidense agisse rapidamente a fim de evitar que o movimento constitucionalista dominicano acabasse formando um governo pró-Castro, a intervenção seria vista como uma ingerência nos assuntos internos de outro país, e não um combate ao comunismo. Por isso, era necessário convencer os demais países do bloco ocidental de que havia o risco de perda da República Dominicana para o bloco comunista antes de dar início a uma intervenção.

Intervir sem o apoio da OEA seria ruim para a imagem dos EUA e, por isso, Johnson se empenhou tanto em obter o apoio da instituição, embora tivesse uma visão bastante realista e pessimista sobre as organizações internacionais. No dia 30 de abril de 1965, em conversa telefônica com Mike Mansfield, líder do Senado americano, Johnson dizia: “*We’ve begged the OAS to send somebody in last night. They won’t move (...) they just won’t move. They just talk. These international organizations ain’t worth a damn*”<sup>58</sup>. Dois dias antes dessa conversa, o presidente já havia autorizado o envio de *marines*, mas apenas para garantir a segurança de cidadãos americanos no processo de evacuação, e não para interferir no conflito.

Para intervir de fato, ele ainda esperava o apoio da OEA. Apesar de continuar se esforçando para fazer com que a OEA apoiasse e participasse da intervenção, Johnson não acreditava que pudesse contar com a organização. Disse,

---

<sup>58</sup> Áudio de número 7410, fita WH6504.08, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone), arquivo lbj\_wh6504\_08\_7410\_masnfield.mp3 disponível para download

então: “*Then, the big question is: do we let Castro take over and thus move out and... what do we do?*”<sup>59</sup>.

A afirmação, nesse diálogo, de que Castro estaria prestes a tomar o poder na República Dominicana não pode ser tomada como evidência de que Johnson realmente acreditava que houvesse envolvimento direto de Fidel naquele país. Afinal, a conversa era com Mansfield, líder do Senado, e o nome de Fidel Castro pode ter sido mencionado como estratégia do presidente para convencer o Congresso da necessidade de intervir. Sobre essa questão, analisaremos outras conversas do presidente, com seus assessores, mais adiante.

Há, no entanto, uma passagem nesta gravação que merece ser mencionada. Johnson, em certo ponto, parece desabafar com Mansfield e diz: “*It looks to me that I’m in a hell of a shape either way. If I take over, I can’t live in the world. If I let them take over, I can’t live here*”<sup>60</sup>. Esta passagem mostra a preocupação de Johnson com as repercussões, tanto na política doméstica quanto na política internacional, de uma intervenção ou da omissão americana. Qualquer uma das duas decisões poderia implicar em perdas para os Estados Unidos.

Ao dizer “*If I take over, I can’t live in the world*”, Johnson considera que uma intervenção unilateral teria efeitos negativos na imagem americana. Os EUA seriam vistos como interventores que desrespeitam a soberania, o direito internacional. Seu argumento de que representavam a democracia e a liberdade na Guerra Fria sofreria mais um golpe.

No entanto, caso os EUA não interviessem e a República Dominicana caísse nas mãos de comunistas, perderiam prestígio no sistema internacional, pois seriam vistos como incapazes de conter o comunismo mesmo em seu quintal e, portanto, incapazes de garantir a segurança de seus aliados. Gaddis explica que tanto a administração Kennedy quanto a de Johnson percebiam que não poderiam recuar em sua área de influência, pois “*commitments could not be abandoned without appearing to call into question more vital obligations elsewhere*”<sup>61</sup>. Isso

---

<sup>59</sup> Áudio de número 7410, fita WH6504.08, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone), arquivo lbj\_wh6504\_08\_7410\_masfield.mp3 disponível para download

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> GADDIS, John L. *Strategies of containment : a critical appraisal of postwar American national security policy*, p.211

provavelmente dificultaria a formação de alianças no esforço de contenção do comunismo.

Na segunda frase, em que Johnson diz “*if I let them take in, I can’t live here*”, o presidente está considerando os possíveis resultados da perda da República Dominicana para o bloco comunista na política doméstica americana. Por um lado, naquele momento havia um clima negativo na opinião pública americana para o envolvimento dos EUA no exterior. Por outro lado, se os EUA não interviessem e a República Dominicana caísse nas mãos dos comunistas, o governo Johnson perderia prestígio no âmbito doméstico. Seria visto como fraco e, sem apoio, não conseguiria aprovação para suas políticas, incluindo aquelas voltadas para a estratégia de contenção.

No seguinte trecho, Walter LaFeber mostra algumas das percepções de ligação entre a questão dominicana e a capacidade de ação do governo tanto na política doméstica quanto no cenário internacional.

*“Jack Valenti, one of the President’s closest assistants, warned Johnson on April 30 that “the choice is: Castro in the Dominican Republic or U.S. intervention”. Valenti emphasized that “One fact is sure: if the Castro-types take over the Dominican Republic, it will be the worst domestic political disaster any administration could suffer”. Those words were especially alarming because Johnson was beginning to fight for historical civil rights legislation and medicare measures on Capitol Hill, and had begun his major buildup of conventional forces in Vietnam. **The president reportedly wondered aloud how anyone could believe his determination in Indochina if he appeared weak in the Caribbean.** His resolve was further strengthened, if it needed such support, by old Latin American hand Adolf Berle. A former ambassador to Brazil and adviser for Franklin D. Roosevelt, Berle had retired from government service after his involvement in the Bay of Pigs operation. Berle called the Dominican Republic intervention “an early skirmish in the projected Cold War attack on the Caribbean Basin, possibly timed to help the upcoming North Vietnam operation”<sup>62</sup>.*

A decisão pela intervenção, em face de uma possível revolução comunista, seria inevitável. Mas para que a intervenção fosse aceita, a opinião pública precisaria ser contornada. Johnson queria, para convencer a população da necessidade de intervir, fazer uma declaração alegando o envolvimento de comunistas inspirados por Castro no movimento constitucionalista. Mas o teor da declaração foi motivo de muito debate entre Johnson e seus conselheiros. Todos

---

<sup>62</sup> LAFEBER, Walter. Latin American policy. In DIVINE, Robert A. (ed.) *Exploring the Johnson years*, p.76. grifo meu

estavam de acordo sobre a necessidade de intervenção, mas não sobre com que argumentos justificá-la.

Em conversa com McGeorge Bundy no dia 30 de abril<sup>63</sup> sobre a necessidade de dar alguma satisfação à imprensa e à população em geral, o presidente Johnson dizia *“I just wish that I could say something to them (...) let’s try to figure out something. The clock is ticking (...) all we announce is marines, bombs and ammunition...”*. Johnson dizia, ainda, que *“our only basis for action is to keep the communists from taking over. We won’t even admit that there’s anybody down there, that there is any conspiracy”*<sup>64</sup>.

Vemos que, na percepção de Johnson, declarar que havia alguma conspiração comunista inspirada em Castro na República Dominicana seria uma (talvez a única) forma de apelar para a opinião pública americana e dos países aliados aos EUA. Mas seus assessores consideravam que essa declaração poderia gerar alguns problemas. Ao menos era o que pensavam Bill Moyers e McGeorge Bundy.

Em conversa com McNamara, também no dia 30, Johnson diz que Bill Moyers teme que *“we might pull those three communist parties together. If we talk about the people trained outside seeking to gain control, we might drive them together”*<sup>65</sup>. Ou seja, se por um lado o discurso de ameaça poderia acelerar o apoio à intervenção, por outro lado poderia motivar os grupos comunistas, até então divididos, e fazer com que se unissem.

O governo americano estava ciente, como podemos ver nessa gravação, de que havia uma cisão entre os comunistas da República Dominicana. Adiante, veremos que estava ciente, também, de que não havia até então influência estrangeira sobre aqueles grupos. Bill Moyers achava que uma declaração de que Cuba estivesse envolvida na questão e com grandes chances de vencer poderia acabar aumentando o prestígio de Cuba no cenário internacional e motivando o país a entrar de fato na disputa, até para evitar uma derrota dos constitucionalistas, que seria vista por todos como uma derrota cubana.

---

<sup>63</sup> Áudio de número 7424, fita WH6504.09, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone), arquivo lbj\_wh6504\_09\_7424\_bundy.mp3 disponível para download.

<sup>64</sup> Ibid.

McNamara não pensava como Bill Moyers, mas ainda assim tinha restrições à declaração que Johnson pretendia fazer. Sobre os trechos em que o presidente pretendia alegar que os comunistas estavam no controle do movimento pró-Bosch, Mc Namara disse:

*“I don’t think those sentences are critical to your speech, Mr. President. I think the speech... the statement is required, whether you have these sentences in or not and I don’t think that they add very much to it and they may cause a lot of controversy... which you could avoid by having some of the rest of us put those out. I’ve been going through all the press statements today and there’s, running through it, time after time, from San Juan and from... from various places in the... in the hemisphere a statement that the communists are associated with the rebels. So I don’t think you have to be the source of that information. On the other hand, I don’t fear what Bill does. I doubt very much that those sentences would push the Communists together or the rebels and Communists together”*<sup>66</sup>.

Bill Moyers, que estava em reunião com o presidente Johnson e por isso participou desta conversa, deixa claro que Cuba ainda não tinha se envolvido com os dominicanos ao dizer: *“The CIA Cuban man, Mr. Secretary, tells me that Havana still seems to be off balance as a result of this and caught by surprise”*<sup>67</sup>. McNamara pergunta a Moyers o que teria surpreendido os cubanos e Moyers responde: *“the rebellion and the Communist ascendancy in that rebellion”*<sup>68</sup>. Moyers continua dizendo que Washington não deve *“give some push to Cuba to try to get in there the way they’re not in there right now”*<sup>69</sup>.

McNamara, então, pergunta a Moyers por que ele pensa que aqueles trechos da declaração em que se alegava o envolvimento de Cuba na questão dominicana poderiam motivar Cuba a se envolver de fato. Ao que Moyers responde: *“It would raise their prestige, their stakes”*<sup>70</sup>. Dizer publicamente que Cuba estaria por trás do movimento pró-Bosch faria com que Cuba se visse forçada a se envolver, pois *“if they [os constitucionalistas] are defeated now, after this statement, then they [os cubanos] suffer a political blow”*<sup>71</sup>. Moyers acreditava que era melhor deixar

---

<sup>65</sup> Áudio de número 7429, fita WH6504.09, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone), arquivo disponível para download: [lbj\\_wh6504\\_09\\_7429\\_mcnamara.mp3](#)

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

os cubanos fora da declaração, para que eles acreditassem que não perderiam nada com a derrota dos constitucionalistas e, por isso, preferissem não se envolver.

O presidente Johnson estava muito preocupado, pois se o governo americano fosse adiante sem dar nenhuma satisfação à população, seria visto como um agressor. Em suas palavras, *“I know that we’re going to look like we’re just a bunch of interveners and... we’re not peacemakers at all”*<sup>72</sup>. A dificuldade em chegar a um consenso sobre a melhor forma da declaração irritava o presidente.

McGeorge Bundy, no entanto, via mais um problema e questionava o tom da declaração, dizendo: *“Well, this statement is not a very peaceful statement, Mr. President”*<sup>73</sup>. Bundy afirmou que o que o incomodava era uma pressão excessiva sobre a OEA na declaração, que poderia dificultar a obtenção de apoio da organização. Johnson estava irritado com a omissão por parte da OEA e, em tom irônico e bastante nervoso, disse *“All right, let’s see if we can satisfy that bunch of damn sissies over there on that question. Let’s cut out... let’s just call them then and say that they are great statesmen. I’m expressing my opinion that it’s important that the OAS do something; I see nothing wrong with that. (...) I had to wake them up this morning!”*<sup>74</sup>.

A participação da OEA seria um fator que facilitaria a aprovação da opinião pública doméstica à intervenção, pois o envio de tropas de outros países do hemisfério além das norte-americanas reduziria o escopo do envolvimento americano. Legitimaria também a intervenção aos olhos da comunidade internacional. Ao menos essa era a esperança do presidente Johnson.

Por isso, era extremamente importante para Johnson que tanto a população americana como os chefes de Estado e a população dos demais países fossem informadas pela imprensa sobre o que se passava na República Dominicana. As informações que o próprio presidente recebia (de caos, extrema violência e participação de comunistas na liderança dos rebeldes) não vinham de fonte segura, mas o presidente não poderia arriscar.

---

<sup>72</sup>Áudio de número 7432, fita WH6504.09, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone), arquivo lbj\_wh6504\_09\_7432\_bundy.mp3 disponível para download.

<sup>73</sup>Ibid.

<sup>74</sup>Ibid.

Havia, com a guerra civil, uma ruptura nas comunicações em Santo Domingo que dificultava a obtenção de informações. O embaixador americano acabava por repassar ao presidente Johnson as informações que obtinha de fontes nada confiáveis, como participantes do movimento anti-Bosch. A CIA, em mais uma de suas inúmeras trapalhadas, fornecia informações enviesadas ao presidente. Em um diálogo com McNamara, Johnson dizia, preocupado “A CIA me disse que havia dois líderes de Castro envolvidos. E pouco depois, disseram-me que eram 8, e pouco depois, disseram-me que eram 58...”, ao que McNamara respondeu, categórico, “eu simplesmente não acredito nessa história”<sup>75</sup>.

McNamara tinha razão para não acreditar. Lowenthal expõe em sua obra a falta de credibilidade das notícias vindas da CIA e da embaixada americana em Santo Domingo. Um bom exemplo foi a informação de que havia envolvimento de Fidel Castro com os constitucionalistas. Segundo o autor,

*“[u]pon receiving information from a Dominican security officer that the Dominican Armed forces had intercepted communications between the Palace [o palácio do governo, que havia sido tomado pelos constitucionalistas] and Castro Cuba, for instance, the embassy told Washington that its intelligence officers considered the source reliable and believed the Dominican report might be correct, even though it was conceded that U.S. officials had no information to confirm the report (and none was ever found)”<sup>76</sup>.*

Mas o presidente tinha que tomar decisões, e as decisões dependiam das informações que conseguia obter, ainda que não fossem oriundas de fontes confiáveis. Acreditando nelas, esperava que os delegados da comissão da OEA enviada à República Dominicana, assim como os repórteres que lá chegassem, se convencessem da necessidade de intervir.

No dia 2 de maio, Johnson estava em reunião com McGeorge Bundy e John B. Martin quando iniciou uma conversa telefônica<sup>77</sup> com o embaixador Bennet, sua principal fonte de informações sobre a situação na República Dominicana. Sobre a comissão da OEA, Bennet disse:

---

<sup>75</sup> WEINER, Tim. *Legado de cinzas: uma história da CIA*, p.283

<sup>76</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.87

<sup>77</sup> Áudio de número 7528, fita WH6504.09, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone), arquivo lbj\_wh6505\_02\_7528\_bennett.mp3 disponível para download.

*“The OAS delegation came in in mid-afternoon and therefore hasn’t got active yet. They’re having some difficulties in that this rebel group said they can only guarantee their safety if they travel around the town in ambulances and they say they won’t do that... that if they don’t control... if rebels can’t control the town enough for them to travel like the commission they are, then that shows that they have no control over their own elements. (...) Mora, the Secretary General, has been here since yesterday, he has met with both sides and we have... I have just come back from a meeting of the entire diplomatic corps with him. I think he’s very distressed with what he’s found and I feel that...”<sup>78</sup>*

Johnson interrompeu o embaixador neste momento e perguntou: *“How does the diplomatic corps feel?”<sup>79</sup>*, ao que Bennet respondeu: *“They are almost unanimous in sharing the views we have been expressing to you”<sup>80</sup>*. Johnson afirmou, então, a necessidade de que os delegados da OEA voltassem para seus países levando as notícias necessárias à formação de consenso para a intervenção militar, dizendo a Bennet:

*“You can’t understand the real importance of the right kind of material coming out of there and, while I’ve got you, be sure that every time you load somebody on a ship they get a picture of it because we want to show that this activity is going on every day. (...) and see that our reporters go down and interview some of them as they go out”<sup>81</sup>.*

Johnson acreditava nas informações sobre atrocidades que, mais tarde revelaram-se mentiras, estariam sendo perpetradas por grupos comunistas em meio ao que se transformou em uma guerra civil na República Dominicana. Acreditava que se a imprensa tivesse mais acesso às informações, a opinião pública se tornaria favorável à intervenção. Por isso, disse a Bennet:

*“well, get the reporter down and get your press officer... we’re not getting any of that up here. We’re just getting that we’re making everybody in Latin America mad, that we’re interveners and that we’re just going back to the gun-boat policy and the stuff coming out is awful bad”<sup>82</sup>.*

---

<sup>78</sup> Áudio de número 7528, fita WH6504.09, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone), arquivo lbj\_wh6505\_02\_7528\_bennett.mp3 disponível para download.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid.

Bennet, que recebia as informações falsas de fontes duvidosas, mas não tinha alternativas, pois as linhas de comunicação estavam rompidas pela guerra civil, disse ao presidente:

*“There’s no doubt that there is a lot of popular fervor behind this. People say they’re fighting for constitutional government. We’re trying to work up a line... we’re already getting out leaflets and I think our position should be that ‘we are coming in to save you from lawless elements and to help you prepare for early elections’”*<sup>83</sup>.

Apesar de inicialmente acreditar que a crise seria solucionada pelos próprios dominicanos, Washington acabou apoiando o lado dos militares anti-Bosch. O presidente Johnson procurou evitar ao máximo esse nível de envolvimento. No dia 28, quando autorizou o envio de 500 fuzileiros navais à República Dominicana, Johnson o fez com a condição *“that they were not to fire unless fired upon”*<sup>84</sup>.

Em uma conversa de Johnson com Abe Fortas já no dia 19 de maio<sup>85</sup>, o presidente se diz extremamente preocupado com notícias que vinha recebendo, segundo as quais algumas tropas americanas estariam ajudando os anti-Bosch em confrontos com os constitucionalistas. Johnson deixou claro considerar inaceitável esse tipo de envolvimento e disse:

*“They’re saying we’re letting the airplanes off to bomb them. (...)they have presented to me pretty strong evidence and that’s what they’re telling the United Nations, that’s what they’re telling our friends in Puerto Rico, that’s what they’re telling my mediator, so I have got to know. (...) If any of this is true, then I don’t blame them a damn bit on the other side. And if it’s not true, it looks like it’s true and they oughtn’t to give the appearance. They keep those God damn helicopters out of the air!”*<sup>86</sup>

Johnson mandou aos responsáveis pelas tropas americanas o recado de que o presidente exigia *“immediately from Palmer and Vince [militares americanos responsáveis pelas forças de intervenção] a statement that is the truth on these*

---

<sup>83</sup> Áudio de número 7528, fita WH6504.09, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone) , arquivo lbj\_wh6505\_02\_7528\_bennett.mp3 disponível para download

<sup>84</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.103

<sup>85</sup> Áudio de número 7776, fita WH6505.25, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone) , arquivo lbj\_wh6505\_25\_7776\_fortas.mp3 disponível para download.

<sup>86</sup> Ibid.

*conditions, and by God he wants it stopped if it's true*”<sup>87</sup>. Johnson mandou avisar aos militares, ainda, que eles seriam levados à Corte Marcial se mentissem sobre a questão.

Os Estados Unidos começaram a intervenção, portanto, tentando se manter neutros, mas gradativamente passaram a dar apoio moral aos anti-Bosch e, finalmente, a suprir material necessário para conter os rebeldes. Como pudemos ver, a mudança na postura americana ocorreu, principalmente, em função das informações que o governo obtinha sobre o suposto envolvimento de comunistas no conflito.

#### **4.6. Avaliando a capacidade explicativa realista**

Como vimos ao analisar o processo de decisão americano sobre a intervenção militar na República Dominicana, a preocupação de Johnson era manter o *status quo* na região caribenha, ou seja, evitar que um segundo país se tornasse parte do bloco comunista. O presidente percebia que se isso acontecesse o Estado perderia poder tanto internamente quanto nas relações internacionais.

Uma análise objetiva das relações de poder militar da época não levaria a crer que uma revolução comunista na República Dominicana pudesse alterar o equilíbrio entre EUA e URSS, ou seja, levar a uma alteração significativa na balança de poder. Aliás, em termos militares a República Dominicana nunca teve muita importância para os Estados Unidos. Como explica Lowenthal, “[t]he military advantages the Dominican Republic could offer the United States have never been of major significance”<sup>88</sup>.

Portanto, a presença americana naquele Estado não traria grandes ganhos estratégicos para os EUA. Tampouco a presença de inimigos americanos alteraria fundamentalmente a balança militar, afinal a capacidade de retaliação americana a qualquer ataque que pudesse vir daquele país era enorme, tornando o referido

---

<sup>87</sup> Áudio de número 7776, fita WH6505.25, disponível no endereço eletrônico: [www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone](http://www.whitehousetapes.net/tapes/johnson/telephone), arquivo lbj\_wh6505\_25\_7776\_fortas.mp3 disponível para download.

<sup>88</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.19

ataque pouquíssimo provável. A capacidade de *first-strike* soviética não se tornaria maior com uma eventual presença na ilha de Hispaniola.

No entanto, não tratamos aqui apenas de poderio militar, mas sim de poder político, e a presença de inimigos americanos naquela ilha seria certamente um golpe político para os Estados Unidos. Não seria uma significativa mudança no grau de ameaça à segurança do território americano, mas uma ameaça aos interesses dos Estados Unidos no sistema internacional. Sendo percebidos como incapazes de impedir revoluções comunistas em seu próprio quintal, os EUA perderiam prestígio, facilidade de garantir aliados e influência no sistema internacional.

O realismo, embora alguns de seus críticos não queiram admitir<sup>89</sup>, não se baseia em cálculos objetivos de distribuição de capacidades militares no sistema internacional. Como explica Morgenthau,

“o poder pode abarcar tudo que estabeleça e mantenha o controle do homem sobre o homem. Assim, o poder engloba todos os relacionamentos sociais que se prestam a tal fim, desde a violência física até os mais sutis laços psicológicos mediante os quais a mente de um ser controla uma outra”<sup>90</sup>.

Passando do poder entre os homens para as relações de poder entre as nações, Morgenthau declara que “[p]or poder político, referimo-nos às relações mútuas de controle entre os titulares da autoridade pública e entre os últimos e o povo de modo geral”<sup>91</sup>.

Um componente importante do poder de um Estado é seu prestígio, e no caso da República Dominicana este foi provavelmente o mais importante nas considerações do governo americano. Os americanos precisavam demonstrar disposição de utilizar a força para, no mínimo, manter sua esfera de influência. Caso contrário, seu país seria visto como um Estado fraco, não importando o tamanho de seu poderio militar. Como explica Gaddis,

*“[w]hat the Kennedy and Johnson administrations came to fear most, one gathers, was not so much communism, which was too fragmented, or the Soviet Union,*

---

<sup>89</sup> Vimos no primeiro capítulo que esse é o caso de críticos como Legro e Moravcsik.

<sup>90</sup> MORGENTHAU, Hans J., *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*, p.18

<sup>91</sup> *Ibid.*, p.51

*which was too committed to détente, or even China, which as too impotent, but rather the threat of embarrassment, of humiliation, of appearing to be weak”<sup>92</sup>.*

O prestígio do governo no ambiente doméstico, assim como o do país no sistema internacional, estava em jogo. Como no caso dos mísseis soviéticos em Cuba em 62, não haveria verdadeira alteração no equilíbrio de poder militar com a perda da República Dominicana para o bloco comunista, mas haveria alteração na percepção popular sobre essa distribuição de poder. Nas palavras de Ambrose sobre a questão cubana, “[w]hen a high official in the Pentagon suggested that Kennedy do nothing and ignore the missiles since they constituted no additional threat to the United States, the President replied that he had to act. If he did not, he feared he would be impeached”<sup>93</sup>.

Na mesma linha, Gaddis lembra que

*“Kennedy explained the problem candidly in an interview given shortly after the Cuban missile crisis. The danger had not been that the Russians would actually fire missiles from Cuba, he noted; had they intended to start a nuclear war, their own home-based weapons would have been adequate for the purpose. But a successful deployment, publicly revealed, “would have politically changed the balance of power. It would have appeared to, and appearances contribute to reality.” This, in a nutshell, was the threat: that having committed itself to maintaining the existing distribution of power in the world, the United States could not allow challenges to that distribution even to appear to succeed against its will, because perceptions of power could be as important as the real thing”<sup>94</sup>.*

O mesmo se aplica à percepção de Johnson sobre a República Dominicana, que o presidente considerava uma “segunda Cuba” em potencial. Johnson estava preocupado em manter a governabilidade do país. Qualquer perda de credibilidade por parte de seu governo significaria uma perda de capacidade de defender o interesse nacional americano; seria uma perda de poder para o Estado e, portanto, um obstáculo para uma política externa eficiente. Ao analisar o governo Johnson, Heath afirma que

*“to a very large degree, he regarded foreign policy and domestic policy as indivisible. A foreign decision which severely damaged his popularity at home and*

---

<sup>92</sup> GADDIS, John L. *Strategies of containment : a critical appraisal of postwar American national security policy*, p.211

<sup>93</sup> AMBROSE, Stephen E. e BRINKLEY, Douglas G. *Rise to globalism: American foreign policy since 1938*, p.182

<sup>94</sup> GADDIS, John L. *opt. cit.*, p.212

*hence his ability to govern, would in turn destroy his capacity to conduct diplomacy effectively. This belief (...) dictated the handling of the Dominican crisis in 1965*<sup>95</sup>.

Essa foi a relação entre política doméstica e política externa dos EUA na decisão por intervir na República Dominicana. O presidente não seguiu a opinião pública vigente no momento da decisão, que, como vimos, era contrária ao envolvimento militar dos EUA no exterior, mas procurou se antecipar e evitar um acontecimento (a tomada de poder por comunistas no país caribenho) que seria usado pela oposição para voltar a opinião pública contra seu governo. Desmoralizado por permitir que houvesse uma “segunda Cuba” no continente americano, Johnson se veria de mãos atadas para levar adiante tanto as políticas domésticas que vinha defendendo quanto as decisões de política externa que considerava necessárias.

Como explica Schneider, *“Hardliners used every advance by the Soviet Union and every U.S. setback in the world as arguments to discredit détente”*<sup>96</sup>. Neste trecho, o autor está se referindo ao governo Nixon, mas a mesma afirmação é válida para a política de coexistência pacífica que Johnson tentava promover em suas relações com a URSS.

A balança de poder<sup>97</sup>, como bem argumenta Schweller, não é algo automático, pois depende de decisões políticas dos atores (Estados), e a disposição e a capacidade de tomar essas decisões dependem de uma série de fatores domésticos. O autor trabalha com quatro variáveis domésticas na tentativa de explicar em que condições os Estados adotarão uma política de balança de poder (seja por esforço de fortalecimento interno ou externo) e em que condições a política doméstica será um obstáculo para a consecução dessa política.

Lembramos que, como exposto no primeiro capítulo dessa dissertação, a primeira variável, consenso entre as elites, é medida pela convergência de percepções sobre o que configura uma ameaça no sistema internacional, sobre a

---

<sup>95</sup> HEATH, Jim F. *Decade of disillusionment : the Kennedy-Johnson years*, p.185

<sup>96</sup> SCHNEIDER, William. Public opinion. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.32

<sup>97</sup> Lembrar que o termo “balança de poder” é usado neste trabalho em referência a políticas externas e não a resultados sistêmicos. Para o resultado sistêmico, previsto pela teoria neo-realista de Waltz, utilizo o termo “equilíbrio de poder”, a fim de evitar confusão entre os dois significados.

importância dessa ameaça para o Estado e sobre qual seria a melhor forma de lidar com essa ameaça.

Vimos que a intervenção aconteceu em um momento de polarização ideológica das elites americanas. O consenso entre os partidos Republicano e Democrata, que havia vigorado desde 1948, começou a se desfazer em 1964. O presidente, portanto, teria o árduo trabalho de gerar apoio à intervenção. Seu esforço nesse sentido ficou claro quando vimos a importância dada ao tom e aos argumentos da declaração que seria feita sobre a necessidade de intervir. A preocupação de Johnson com relação às informações que estavam chegando ao país também mostra a importância dada à formação de consenso.

O presidente tinha condições de tomar a decisão pela intervenção sem contar com o apoio do Congresso, dada a Resolução de Tonquim, “que conferia poderes quase ilimitados ao presidente para prevenir novos ataques contra forças americanas”<sup>98</sup>, mas sabia que, caso o fizesse, poderia sofrer retaliações. Alexander L. George explica que, enquanto era relativamente fácil convencer a opinião pública e o Congresso americano a apoiar políticas de deterrence, era bastante difícil manter esse apoio quando o compromisso assumido por essas políticas gerava necessidade de ações efetivas. Para deixar este ponto mais claro, cito o próprio autor:

*“As noted by Thomas Schelling many years ago, deterrence strategy contains a fundamental paradox; for to deter an opponent from undertaking actions harmful to our interests we often find ourselves obliged to make threats we would rather not have to carry out. (...) In the United States itself past experience indicates that Congress and the public are often much more willing to support presidential efforts to reinforce deterrence in certain geographical areas by means of formal verbal declarations than to support the Executive in taking actions to implement such deterrence commitments”<sup>99</sup>.*

Ou seja, embora a Resolução de Tonquim tenha dado maior poder ao presidente em política externa, isso não significa que suas ações seriam posteriormente endossadas pela população e pelo Congresso. Se tomasse alguma medida considerada inapropriada, o Congresso poderia, com o apoio da opinião pública, passar outra resolução limitando novamente os poderes do presidente. Foi

---

<sup>98</sup> MAGNOLI, Demétrio (org.). *A história das guerras*, p.407

<sup>99</sup> GEORGE, Alexander L. Political crises. In NYE, Joseph S. (ed). *The making of America's Soviet policy*, p.152

o que aconteceu, por exemplo, no caso específico da Guerra do Vietnã. Se em função deste conflito o Congresso aprovou a Resolução de Tonquim, também aprovou posteriormente, em sinal de reprovação às políticas adotadas após a resolução, uma emenda “proibindo qualquer novo envolvimento militar no sudeste asiático”<sup>100</sup>.

Ou seja, o governo se preocupava com a forma como apresentaria a proposta de intervenção, pois julgava necessário formar um consenso entre as elites e convencer a massa, o que era bastante difícil naquele momento de polarização. Mas a decisão sobre a necessidade de intervir já havia sido tomada antes mesmo de haver consenso, pois a percepção sobre o impacto que a questão dominicana poderia ter nas relações de poder foi o que levou à definição de qual política externa seria adequada.

A segunda variável doméstica de Schweller para explicar o comportamento de balança de poder é a vulnerabilidade do regime ou governo. O governo Johnson era estável e percebido como legítimo pela população; portanto, não havia nesse sentido um impedimento para a política de balança de poder.

A terceira variável estudada por Schweller é a coesão social, que é medida pela força dos laços que unem os mais diversos grupos dentro de um Estado. Nas palavras do autor, “[t]he key to social cohesion is that all members of society accept the same rules of the game; that is, they support the society’s institutions as legitimate and appropriate mechanisms to settle disputes among them no matter how profound their disagreements or grievances”<sup>101</sup>. Quando há maior coesão social, maior a facilidade do governo em fazer a balança de poder. O contrário ocorre quando observamos fragmentação social.

Neste quesito, os americanos têm instituições extremamente sólidas e seus cidadãos, por mais diversos que sejam seus interesses e suas percepções, tendem a aceitar as decisões tomadas por tais instituições como legítimas, o que não significa que não questionem a adequação e eficiência de tais decisões. Vimos que o governo poderia tomar a decisão de intervir na República Dominicana utilizando o poder que lhe foi conferido pela Resolução de Tonquim, mas que a reprovação

---

<sup>100</sup> MAGNOLI, Demétrio (org.). *A história das guerras*, p.415

<sup>101</sup> SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.51

do Congresso ou da opinião pública poderia gerar maiores dificuldades posteriormente.

A quarta variável, coesão entre as elites, “*concerns the degree to which a central government’s political leadership is fragmented by persistent internal divisions*”<sup>102</sup>, e a medimos questionando se há luta pelo poder estatal entre as elites e se há algum grupo poderoso disposto a se aliar ao adversário do governo no sistema internacional.

Podemos afirmar que havia um alto grau de coesão no governo americano. Quando analisamos o caso da intervenção de 1965, vemos que não havia nenhuma disputa dentro do governo pelo poder do Estado. Ao contrário da URSS, nos EUA o cargo do chefe de Estado é muito estável e golpes ou *impeachments* são improváveis. O que existe é uma disputa entre os partidos que visa às eleições seguintes.

A única variável doméstica entre as estudadas por Schweller que poderia dificultar a consecução de uma política de balanço de poder eficiente seria a falta de consenso entre as elites, que à época se polarizaram questionando tanto a grande estratégia de contenção quanto os meios mais apropriados para defesa dessa estratégia. Havia os internacionalistas liberais, que defendiam uma nova agenda para a política externa americana distanciada das questões Leste-Oeste, e os internacionalistas conservadores, que defendiam uma política externa mais agressiva com relação aos soviéticos e ao comunismo em geral. Como vimos, em 1965 o lado liberal estava fortalecido, o que dificultou ainda mais o trabalho do governo de criar um clima favorável à intervenção.

Embora a política doméstica tenha sido fator de extrema relevância nos cálculos do governo, especialmente no que se refere ao discurso legitimador da intervenção, a motivação primordial de Washington era prevenir uma alteração na distribuição de poder (poder político, e não militar) internacional. Ou seja, o interesse do governo foi definido em termos de poder relativo, como previsto pelo paradigma realista.

Ao contrário do que dizem os liberais, segundo os quais os interesses dos Estados são constituídos em função da política doméstica ou em resposta a

---

<sup>102</sup>SCHWELLER, Randall L. *Unanswered threats: political constraints on the balance of power*, p.54.

instituições, para os realistas os interesses são constituídos a partir de estímulos sistêmicos; no caso aqui analisado, a percepção de que o princípio ordenador do sistema internacional é anárquico e, à época analisada, bipolar, o que gerava a necessidade de manter o equilíbrio de poder com a URSS. A primeira consideração do governo americano foi sobre qual seria o impacto da questão dominicana em suas relações com o mundo comunista, foco de sua política externa.

Uma explicação liberal consideraria o interesse dos Estados Unidos na República Dominicana como originado internamente, talvez como fruto dos valores democráticos americanos ou em defesa de interesses de alguns grupos domésticos. Uma das explicações possíveis, baseadas em premissas liberais, interpretaria a intervenção como baseada em interesses econômicos de alguns grupos americanos. Decerto, depois da solução da crise “*private business, confident that the American involvement could be counted on to prevent a Castro-type revolution, resumed investing heavily in the country*”<sup>103</sup>, mas o fato de que americanos tenham voltado a investir na República Dominicana após a estabilização do país, principalmente com a eleição de Balaguer em 1966 (quando Bosch ficou em segundo lugar), não significa que esta tenha sido a finalidade da intervenção.

Ao tratar dos interesses americanos na República Dominicana, Lowenthal explica que interesses econômicos nunca foram muito importantes, “*for the country’s size and resources have not been sufficient to attract significant U.S. commercial interests*”<sup>104</sup>. O autor explica que a questão econômica sempre esteve subordinada a considerações políticas nas relações entre Estados Unidos e aquele país. Nas palavras do autor,

*“Far from being embroiled in Dominican affairs to protect existing or proposed U.S. private interests there, the U.S. government has actually attempted to spur American investment in the Dominican Republic in support of government policy. The initiative for much recent U.S. investment, like that of the “dollar diplomacy” of another era, has come from Washington, not from the business community”*<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> HEATH, Jim F. *Decade of disillusionment : the Kennedy-Johnson years*, p.232

<sup>104</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.19

<sup>105</sup> *Ibid.*, p.19

O próprio fato de que os Estados Unidos intervieram a favor do grupo anti-Bosch, e não ao lado dos constitucionalistas, que queriam um retorno do governo democraticamente eleito, já deixa claro que a intervenção não foi reflexo dos ideais americanos, dos valores democráticos.

A intervenção, ao que tudo indica, foi realmente uma continuação da tradicional política americana para aquela região, que buscava apenas evitar que se estabelecesse a influência política de alguma outra potência. Essa é a interpretação de Lowenthal, que declara:

*“The fundamental U.S. aim at the Dominican Republic and the entire Caribbean has always been the same: to assure that no situation actually or even potentially damaging to U.S. security has a chance to develop. The main concern has been to prevent the introduction into the Caribbean of any new foreign influence which might oppose the United States”<sup>106</sup>.*

#### 4.7.A intervenção e seus resultados

A intervenção que o governo americano inicialmente queria evitar, acreditando que os militares dominicanos pudessem resolver a crise sozinhos, acabou acontecendo. O embaixador Bennet foi o responsável pelo envio dos primeiros *marines* americanos a Santo Domingo, para garantir a evacuação de cidadãos americanos e a segurança da embaixada. Finalmente, *“Johnson officially authorized the landing of five hundred Marines, with the proviso that they were not to fire unless fired upon”<sup>107</sup>*, ou seja, o presidente autorizou o envio dos fuzileiros navais sem autorizar o envolvimento de fato no conflito. Era importante convencer o Congresso antes de ir em frente e deixar claro que os Estados Unidos tinham tomado partido na disputa.

Mas o envolvimento americano só foi se intensificando, mesmo porque os militares dominicanos pareciam incapazes de controlar sozinhos a situação. O embaixador Bennet instruiu os militares dominicanos a escrever uma declaração pedindo a intervenção para restaurar a ordem no país, o que daria maior

---

<sup>106</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.20

legitimidade à ação americana. Os militares dominicanos, por sua vez, percebendo que os Estados Unidos não permitiriam a vitória dos constitucionalistas, acabaram se empenhando ainda menos no conflito. Ou seja, paradoxalmente o apoio moral americano enfraquecia os anti-Bosch na frente de batalha<sup>108</sup>. A intervenção decisiva se tornava cada vez mais inevitável.

*“Having chosen sides without expecting to participate, U.S. officials soon found themselves very deeply involved as the crisis escalated. In the next few days, American participation in the crisis was to go from encouraging the Dominican military, to advising them, to furnishing them communications equipment, then to landing five hundred marines; finally to massive military intervention”<sup>109</sup>.*

O resultado da intervenção foi ruim para os Estados Unidos e para o governo Johnson. O presidente passou pela sua própria crise de credibilidade, similar àquela que viveu o presidente Kennedy com o fiasco da Baía dos Porcos. Afinal, restaurada a ordem em Santo Domingo, o acesso à informação normalizou-se e muito do que tinha norteado a decisão do presidente, e que este havia tornado público, revelou-se falso.

Ademais, o presidente deu início à intervenção antes de obter o apoio da OEA. México, Chile e Peru eram contra, e a Venezuela inicialmente queria que a organização agisse, mas com o *fait accompli* acabou se recusando a participar. O Brasil liderou organização da força interamericana de intervenção<sup>110</sup>, mas o fato de ela ter se iniciado unilateralmente pelos Estados Unidos enfraqueceu a organização internacional.

É importante destacar que diversas obras corroborariam a presente análise sobre a crise dominicana e a percepção do governo dos EUA sobre a mesma, além de justificar a ênfase dada ao trabalho de Lowenthal. Com uma rápida explanação sobre as principais obras que versam sobre este tema, podemos perceber que a de Lowenthal é a mais apropriada para fundamentar análises sobre as cisões internas na República Dominicana e as percepções do governo americano ao longo da crise.

---

<sup>107</sup> LOWENTHAL, Abraham F. *The Dominican intervention*, p.103

<sup>108</sup> *Ibid.*, p.108

<sup>109</sup> *Ibid.*, p.80 et. seq.

<sup>110</sup> LAFEBER, Walter. Latin American policy. In DIVINE, Robert A. (ed.) *Exploring the Johnson years*, p.78

A primeira importante contribuição da academia à compreensão dessa política desastrosa americana foi de Theodore Draper, em artigos que acabaram resultando em um livro publicado em 1968. Nesta primeira interpretação, Draper acreditava que Johnson havia tomado a decisão “*to smash not only the communists but also the liberal Boschist left. The President released lists of communists involved in the uprising. Draper described these documents as “hastily put together to justify an already adopted policy”*”<sup>111</sup>.

Vimos neste estudo de caso que o presidente agia de acordo com as informações que recebia, que realmente acreditava no envolvimento dos comunistas e era com estes que se preocupava. Bosch era percebido por Washington como um mero fantoche nas mãos dos grupos comunistas.

Essa foi a interpretação de Jerome Slater, já em 1970, quando teve acesso a documentos oficiais americanos. Havia uma real percepção de que os comunistas podiam tomar o poder em Santo Domingo. Essa é também a explicação dada por Lowenthal, que ainda adicionou à sua análise as dificuldades que o governo americano enfrentava na tentativa de compreender a complexidade da política dominicana. “*Those politics were nonideological and centered around individuals, thus presenting a complex, rapidly changing picture to Washington officials*”<sup>112</sup>.

Uma contribuição importante, que Segundo LaFeber é hoje “*the standard account of the events that led to the intervention*”, seria a de Piero Gleijeses, publicada em 1978. A contribuição do autor está principalmente em ressaltar a responsabilidade do governo Kennedy na crise política dominicana. “*In the opinion of Gleijeses, the incompetence of the entire U.S. policy-making process during the 1960s and before led to a preference for military stability over the openness of constitutional government*”<sup>113</sup>.

Talvez Kennedy realmente tenha perdido uma excelente oportunidade de reduzir o poderio dos militares dentro da República Dominicana no início da década de 60, mas o que mais importa na explicação de Gleijeses sobre a preferência americana por “*military stability*” é a palavra “*stability*”. Muitos

---

<sup>111</sup> LAFEBER, Walter. Latin American policy. In DIVINE, Robert A. (ed.) *Exploring the Johnson years*, p.74

<sup>112</sup> Ibid., p.74 et. seq.

<sup>113</sup> Ibid., p.75.

erros podem ter levado à crise e em seguida à intervenção militar, mas a motivação americana é o que mais nos interessa, pois erros são pontuais; as motivações são o padrão nas relações internacionais.

Utilizei aqui como principal fonte sobre a crise na República Dominicana a obra de Lowenthal. Embora, como acabo de mencionar, outros trabalhos possam oferecer muitos esclarecimentos sobre o tema, este é o mais adequado para a proposta desta dissertação. Afinal, Lowenthal foca na explicação do desenvolvimento da crise e, principalmente, na forma como o governo americano percebia essa crise e nas informações que recebia sobre ela, sendo a obra mais atualizada neste sentido.

E todo o estudo de caso sobre a intervenção dos EUA na República Dominicana no ano de 1965 nos leva a crer que o padrão de comportamento dos Estados, que desde Morgenthau vem sendo percebido pelos realistas da disciplina de Relações Internacionais, tem mesmo origem no interesse nacional, definido em termos de poder.

#### **4.8. Conclusão**

Iniciamos este capítulo com um panorama da crise na República Dominicana e das relações históricas entre este país e os Estados Unidos. Vimos que se a superpotência sempre procurou se envolver na política doméstica do país caribenho, foi a fim de manter a estabilidade e impedir que potências européias aproveitassem casos de instabilidade para estabelecer uma área de influência na região. O caso de 1965 não foi diferente. Os EUA viam a crise em Santo Domingo como um risco de se ampliar a área de influência soviética nas Américas.

Em seguida, analisamos o sistema político americano e o processo de decisão de política externa naquele país, chegando à conclusão de que, enquanto cabem ao executivo as iniciativas nessa área, o Congresso tem, constitucionalmente estabelecidos, poderes para frustrar os esforços do executivo. Vimos, ainda, que há uma batalha entre governo e oposição pelo apoio da massa, que pode ser o fiel da balança e facilitar ou dificultar a ação do Estado no sistema internacional.

Partimos, então, para o estudo da situação política à época. Vimos que entre 1964 e 1968 foi sendo demolido o consenso que até então existia entre as elites e a população em geral sobre a adequação da política externa de contenção. Neste contexto, o governo encontrou dificuldades de legitimar a intervenção militar na República Dominicana, mas sua decisão de fazê-lo se deu a partir da percepção sobre os potenciais impactos que aquela crise poderia ter nas relações de poder sistêmicas.

Houve, então, um debate interno à administração sobre o discurso mais adequado para formar consenso em apoio à intervenção, evitando que ela gerasse uma oposição maior ao governo e dificuldades na aprovação de outras políticas. Portanto, é interessante notar que a ordem não foi a formação de consenso e, só então a decisão de intervir. Primeiro o governo, a partir de considerações sobre o interesse nacional, decidiu intervir; em seguida, analisou e debateu quais seriam as melhores formas de se criar consenso em torno dessa decisão.

Neste caso, pode parecer que a decisão de política externa independe da política doméstica, pois foi tomada antes que se convencesse o Congresso e a opinião pública. Mas essa seria uma conclusão equivocada. Se o governo percebesse como improvável a formação de consenso e considerasse que essa questão poderia trazer enormes dificuldades e oposição no futuro, em questões ainda mais delicadas ao interesse nacional, provavelmente teria mudado sua posição e não interviria em Santo Domingo. Contrafactuais são sempre problemáticos, mas considerando a importância dada ao discurso legitimador da intervenção, podemos facilmente chegar a essa conclusão.

Finalmente, este estudo de caso demonstrou a alta capacidade explicativa do realismo neoclássico. A teoria de Schweller, com a pequena alteração proposta já no primeiro capítulo para diferenciar mais claramente as variáveis consenso e coesão entre as elites, se mostra bastante útil e apropriada para compreendermos como as relações de poder no sistema são filtradas pelas variáveis domésticas como a percepção do governo, consenso entre as elites e opinião pública.