

CAPÍTULO 2

O CONTEXTO INTERNACIONAL

1.A *détente* Leste-Oeste

O sistema internacional resultante da Segunda Guerra Mundial apresentava como dominante a interacção entre as duas únicas superpotências remanescentes após aquele conflito militar – os EUA e a URSS.

O ponto nevrálgico do relacionamento entre os dois actores preponderantes consistia na balança de poder que se estabeleceu a seguir a 1945, assentando aí a preservação do novo ordenamento bipolar. Ou seja, da capacidade de Washington e de Moscovo preservarem o equilíbrio global de poder dependia a manutenção do sistema; qualquer perturbação séria desse equilíbrio teria mudado o sistema.

Desse modo, a tarefa prioritária dos decisores políticos norte-americanos e soviéticos a partir da segunda metade da década de 1960 consistiu em conceber um modo de relacionamento entre os seus dois países que, simultaneamente, se ajustasse às mudanças internacionais em curso e preservasse o equilíbrio bipolar: a fórmula adoptada ficaria conhecida por *détente*.

A *détente* surgiu assim como um meio de responder às oscilações na balança global de poder, uma característica saliente dos anos 1960 e 1970, sendo o seu fim último, não a substituição do sistema saído da Segunda Guerra Mundial, mas justamente a sua preservação. Dito de outro modo, como referiu Raymond Garthoff, a *détente* consistiu numa fase do sistema da “guerra fria” e não numa alternativa a este.¹

No epicentro da nova estratégia externa das superpotências estava o interesse em substituir uma relação baseada quase exclusivamente na tensão por outra assente na cooperação, ainda que com áreas de conflito. E as causas propiciadoras da mudança encontravam-se em três desenvolvimentos com alcance sistémico: a dissolução da rigidez nos dois blocos político-militares antagónicos; o conflito sino-soviético; a obtenção por parte da URSS de uma paridade estratégica relativa.

Em rigor, a predisposição para uma política de redução da tensão da “guerra fria” foi uma consequência directa da crise dos mísseis de Cuba. A hipótese real de um choque nuclear entre as duas superpotências e a equação das suas consequências

¹Raymond Garthoff, *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1994, p.3

devastadoras para ambos os lados tornou claro que nenhum objectivo político podia ser alcançado a um custo aceitável em caso de confronto militar com recurso ao arsenal nuclear; acto contínuo, os decisores políticos viram-se na necessidade de substituir a estratégia de conflito global por uma estratégia de aproximação e cooperação. Sintomaticamente, a primeira tentativa de iniciar a *détente* americano-soviética ocorreu na Administração de Lyndon Johnson, altura em que tiveram lugar as primeiras discussões SALT, sendo travadas pela ocupação da Checoslováquia em 1968.²

Todavia, como mencionámos, a primeira causa estrutural da *détente* consistiu na dissolução da rigidez nos dois blocos político-militares antagónicos, uma característica geopolítica saliente dos anos 1960, em consequência da perda parcial de influência de EUA e URSS nas suas respectivas esferas.³ No caso de Washington, tal facto ficou a dever-se quer ao seu progressivo envolvimento no Vietname, quer à postura de maior independência da Europa Ocidental no xadrez internacional. Já no lado de Moscovo, a principal causa residiu na eclosão do conflito sino-soviético e na dinâmica centrífuga verificada na sua área de influência, principalmente na Roménia, na Jugoslávia e na Checoslováquia.

Pelo lado norte-americano, a primeira zona de preocupação residiu no crescente envolvimento no conflito da Indochina que contribuiu para uma limitação do seu leque de opções diplomáticas. O progressivo esforço no Vietname consumiu recursos políticos, militares e económicos que deixaram de estar disponíveis para outras prioridades, como por exemplo para a modernização do arsenal nuclear dos Estados Unidos ou para o reforço da defesa europeia. Em simultâneo, esta questão assumiu-se como catalisador das divisões entre os aliados ocidentais, com os países oeste-europeus a assumirem crescentemente uma atitude de maior afastamento em relação à política dos EUA para a Indochina que viam como contrária aos seus próprios interesses nacionais, desde logo por comportar um desinvestimento do envolvimento de Washington na Europa. Finalmente, o Vietname conduziu a uma grave divisão interna, com o subsequente fim do consenso em torno da estratégia externa nacional, facto que foi ampliado no início da década de 1970 pelas repercussões do “caso Watergate”. Como escreveu Henry Kissinger nas suas memórias: «A reacção face ao Vietname e ao “Watergate” tinha polarizado o país. Os situados à esquerda queriam que os Estados

²*Strategic Arms Limitation Talks*

³António José Telo, «As Relações Internacionais da Transição», em J.M Brandão de Brito (coord.), *Do Marcelismo ao Fim do Império*, Lisboa, Editorial Notícias, 1999, p.228

Unidos se retirassem do mundo e cuidassem antes das suas necessidades internas; os conservadores começavam a reclamar uma cruzada ideológica. Aos olhos da esquerda, os Estados Unidos tinham-se envolvido internacionalmente de forma excessiva; aos olhos da direita os Estados Unidos não eram suficientemente firmes no seu empenho externo».⁴

Para agravar, os EUA foram confrontados com uma Europa Ocidental apostada em afirmar-se internacionalmente, o que implicava uma estratégia externa de maior independência face à potência hegemónica no bloco Oeste. De facto, Alemanha, França e Reino Unido adoptaram no período em apreço uma maior flexibilidade diplomática com o propósito de aumentar a sua própria capacidade de influência no exterior, o que só podia ser alcançado a expensas da influência de Washington no espaço oeste-europeu. Esta nova atitude externa foi consubstanciada, desde logo, na aposta no aprofundamento do projecto de integração europeia, mas também na *détente* franco-soviética, de de Gaulle, e na *Ostpolitik*, de Willy Brandt.⁵

Já do lado soviético, o problema residiu na combinação de um conjunto de desenvolvimentos que, embora distintos, concorreram para um mesmo fim, ou seja, a erosão da sua hegemonia na Europa Central e de Leste. O pano de fundo desta tendência consistiu na emergência do conflito sino-soviético que, ao colocar as duas maiores potências comunistas uma contra a outra, estimulou outros países comunistas a prosseguir uma política mais independente. Foi o caso da Roménia e da Jugoslávia que aproveitaram a oportunidade providenciada pela China para aprofundar a sua estratégia, já anteriormente esboçada, de afastamento em relação a Moscovo. Mas o caso mais paradigmático foi o da Checoslováquia pois, ao contrário de Bucareste e de Belgrado, era um país satélite do Kremlin e fundamental para a coesão do seu sistema de defesa; assim, o exemplo checoslovaco podia constituir um precedente para países como a Polónia e a Hungria, pondo em causa o Pacto de Varsóvia e, logo, a segurança da URSS.

Esta dinâmica foi potenciada pelos crescentes problemas económicos experimentados por Moscovo a partir da década de 1960. O abrandamento, primeiro, e a queda, depois, do crescimento da económica soviética obrigou os dirigentes do Kremlin a adoptar duas políticas que acentuaram o efeito centrífugo já existente na sua esfera de influência. Em primeiro lugar, forçou-os a aprofundar a integração da

⁴Henry Kissinger, *Anos de Renovação*, Lisboa, Gradiva, 2003, p.37

⁵Para um desenvolvimento deste assunto, ver o ponto 2

economia dos países satélites com a de Moscovo que se traduziu em prejuízos para os primeiros. Em segundo lugar, impeliu-os a uma abertura comercial com o Ocidente o que teve como efeito o incremento das relações entre os dois lados da “cortina de ferro”.

Porém, como já foi mencionado, o principal motivo de preocupação para a URSS radicou no conflito sino-soviético, outro desenvolvimento com alcance ao nível do sistema internacional e estruturante da *détente*. A “deserção” da China do bloco liderado pelo Kremlin, com a conseqüente divisão deste, e a emergência de Pequim no xadrez internacional, em competição com Moscovo pela liderança do mundo comunista, provocou um impacto importante ao nível do equilíbrio de poder da “guerra fria”. Acresce que esta dissensão foi aproveitada pelos EUA para se aproximarem do “gigante” chinês.

Os primeiros sinais sérios de tensão sino-soviética surgiram no ano de 1962. A cedência do Kremlin na crise dos mísseis de Cuba desencadeou a primeira vaga de criticismo em Pequim. Quase em simultâneo, a situação agravou-se pela eclosão do conflito entre a China e a Índia e pela posição adoptada por Moscovo nesse contexto, percebida em Pequim como de apoio a Nova Deli. Ainda nesse ano, ocorreram as primeiras disputas territoriais, nomeadamente na província de Xinjiang.

Ao longo dos anos 1960 a tensão entre chineses e soviéticos subiu de tom até atingir o ponto de choque militar. Vários factores a jusante contribuíram para esta escalada, sobretudo a invasão de Praga pelo “exército vermelho”, temida pelos líderes da China como um possível precedente para posterior aplicação ao seu país da “doutrina Brejnev”; também o aparecimento do “Eurocomunismo” e a reacção oposta de Moscovo e Pequim a este movimento de crescente independência dos partidos comunistas oeste-europeus face ao Kremlin; ainda a eclosão do conflito entre a Índia e o Paquistão e o apoio dado pela URSS a Nova Deli, adversária da China. Mas o elemento central foi o choque militar de 1969 em Chenpao e, o que é mais importante, a ameaça de Moscovo de utilizar o seu arsenal nuclear contra Pequim.

Deste modo, o conflito sino-soviético evoluiu do que pareceu ser inicialmente uma clivagem ideológica para um patamar de confronto militar. Como referiu William Keylor: «No final da década, a contenda sino-soviética passara de uma disputa doutrinal entre candidatos rivais à liderança do mundo comunista a um violento confronto diplomático, e mesmo militar, entre duas potências soberanas sobre as

tradicionais questões de segurança regional e territórios». ⁶ E esta realidade não deixou de ter implicações estratégicas; Moscovo viu-se na contingência de enfrentar uma coligação hostil entre as maiores potências industriais do mundo e o primeiro país em termos populacionais. Acresce que, como veremos, os EUA não deixaram de aproveitar a oportunidade para se aproximarem de Pequim.

Esta alteração estratégica foi a chave da nova postura conciliatória da URSS. Confrontado com um possível conflito a Oriente, o Kremlin passou a colocar no topo dos seus interesses a diminuição da tensão a Ocidente, reduzindo assim a possibilidade de um conflito em duas frentes. A *détente* Leste–Oeste foi assim, em primeiro lugar, o contra–ponto desejado pelos líderes soviéticos ao “problema chinês”.

O terceiro desenvolvimento de alcance sistémico que impulsionou a *détente* consistiu na aquisição de uma paridade estratégica relativa por parte da URSS no início da década de 1970. De resto, reside neste âmbito a mais importante oscilação da balança central de poder desde a Segunda Guerra Mundial dado que, a partir de então, e pela primeira vez, os EUA deixaram de ser dominantes em termos de poder nuclear.

Esta dinâmica iniciou-se com a crise dos mísseis de Cuba, altura em que os líderes soviéticos, bem como os seus aliados, foram confrontados com o facto de a sua preponderância em termos de poder convencional não ter qualquer equivalência no campo do armamento estratégico nuclear, onde a relação entre as duas superpotências era consideravelmente assimétrica. Consequentemente, o Kremlin adoptou um projecto ofensivo de desenvolvimento militar com o objectivo explícito de alcançar uma paridade estratégica com os EUA.

O novo programa soviético direccionou-se prioritariamente para o desenvolvimento de mísseis balísticos de médio alcance destinados ao palco europeu com a intenção clara de alterar a correlação de forças estratégicas no “velho continente” e deste modo perturbar a coesão da Aliança Atlântica. Em simultâneo, o Kremlin apostou no incremento de mísseis intercontinentais vocacionados para o estabelecimento de um sentimento de vulnerabilidade nos EUA. Na base deste sistema ofensivo estava a expansão do poder naval soviético, muito em especial dos submarinos destinados ao transporte de mísseis balísticos, o que permitia reduzir a inferioridade soviética ao nível dos sistemas de lançamento móveis.

⁶William Keylor, *História do Século XX*, Lisboa, Publicações Europa – América, 2001, p.421

Como escreveu William Keylor, numa boa síntese da nova política militar da URSS: «Durante a segunda metade dos anos 1960, enquanto a operação militar convencional americana na Indochina desviava fundos que poderiam ter sido aplicados no aumento do seu arsenal nuclear, a União Soviética triplicava o número dos seus ICBM em bases terrestres e expandia o número dos mísseis balísticos lançados a partir de um submarino (SLBM). (...) enquanto em 1962, os Estados Unidos possuíam 294 ICBM em comparação com 75 da União Soviética, em 1969 o arsenal soviético de mísseis de longo alcance somava 1050, contra 1054 dos Estados Unidos. Durante o mesmo período, os soviéticos haviam ultrapassado a força submarina americana de 656 SLBM, desafiando também a superioridade dos Estados Unidos nos de longo alcance. Em resumo, as duas superpotências haviam alcançado o que mais tarde seria denominado pela presidente Richard M. Nixon como «equivalência essencial» nas suas forças estratégicas».⁷

Mais do que compreender o plano nuclear das superpotências, que não cabe no âmbito deste estudo, importa interpretar as suas consequências políticas. Na realidade, a obtenção de uma paridade estratégica relativa entre os EUA e a URSS, somada ao conflito sino-soviético e à dissolução da rigidez nos dois blocos político-militares, contribuiu decisivamente para uma alteração da política externa de Washington e de Moscovo e num sentido favorável à *détente*.

Do lado dos Estados Unidos coube ao governo de Richard Nixon ajustar a estratégia externa do país a um xadrez internacional em mudança. Como referiu John Lewis Gaddis: «O mundo com que a nova Administração se confrontava em Janeiro de 1969 estava preparado para a possibilidade de novas abordagens. Johnson tinha já estabelecido um limite ao envolvimento de tropas norte-americanas no sudeste asiático e tinha iniciado o processo de “vietnamização” que, esperava ele, iria eventualmente permitir a retirada americana. A China, emergindo do isolamento auto-imposto da Grande Revolução Cultural, estava à beira de um confronto militar com os russos ao longo da fronteira da Manchúria. A União Soviética estava quase a atingir a paridade numérica em mísseis estratégicos, mas confrontava-se com crescentes dificuldades económicas a nível internos que a tornavam mais, em vez de menos, dependente do Ocidente. Esta situação de facto teria provavelmente produzido grandes mudanças na

⁷William Keylor, *História do Século XX*, ob.cit., p.360. *Intercontinental Ballistic Missile (ICBM); Submarine – Launched Ballistic Missile (SLBM)*

diplomacia norte-americana independentemente de quem assumisse a “Casa Branca” a 20 de Janeiro de 1969».⁸

Neste novo contexto, a tarefa primordial de Nixon consistiu em fazer a transição do papel dos EUA no mundo de uma posição de domínio para uma de liderança, o que implicou reduzir o papel do país a nível internacional dentro de um equilíbrio entre o excessivo envolvimento e a abdicação, condição *sine qua non* à manutenção da balança central de poder. Tal passou pela definição de quatro objectivos prioritários: a obtenção de uma solução “honrosa” para o Vietname; a revisão do relacionamento com a URSS; a abertura à China; o reforço da aliança com a Europa Ocidental e com o Japão.

A condição prévia ao sucesso da nova estratégia externa de Washington era a obtenção de um acordo de paz para o conflito da Indochina em termos “honrosos”, isto é, de molde a libertar os EUA da rigidez diplomática decorrente do seu envolvimento num país onde os seus interesses nacionais prioritários não estavam em causa, mas em termos que não fossem percebidos por adversários e aliados como uma abdicação do seu papel no mundo; deste modo, a prioridade inicial da política externa norte-americana consistiu na resolução do problema do Vietname.⁹

A equação que a Administração Nixon enfrentava era dupla: em primeiro lugar, conseguir a retirada da Indochina de uma forma que permitisse preservar os equilíbrios da “guerra fria”; em segundo lugar, definir uma política para o período pós-Vietname que evitasse a repetição de conflitos semelhantes. Em termos mais latos, a solução encontrada para a Indochina devia enquadrar a nova atitude de Washington a nível internacional, ou seja, de compromisso entre a sua necessidade de evitar um excessivo envolvimento no exterior e a obrigatoriedade de manter a liderança na contenção do comunismo.

A fórmula adoptada para resolver a equação em causa começou a ser enunciada em Julho de 1969, altura em que o Presidente norte-americano anunciou, em Guam, o que ficou conhecido por “Doutrina Nixon”. A sua intenção original consistiu em definir uma solução para a Indochina através da progressiva transferência do esforço militar dos EUA para o Vietname do Sul; mas visava-se igualmente desenhar uma nova política externa destinada a evitar “novos Vietname” no futuro, através da consagração do princípio de que os países envolvidos em conflitos tinham de assumir a

⁸John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1982, pp.274-75

⁹Reymond Garthoff, *Détente and Confrontation...*, *ob. cit.*, p.78

responsabilidade pela sua própria defesa, ainda que com apoio de Washington a nível económico e de material militar, excepto em caso de ataque a um país aliado por uma potência nuclear.¹⁰

A afirmação do princípio de auto-defesa dos países em conflito, apesar do seu alcance limitado dadas as várias excepções contempladas, acabou por elevar a doutrina a um nível superior ao que presidiu à ideia original; ela constituiu a nova orientação da actuação dos EUA no xadrez internacional e foi no sentido de uma diminuição do seu envolvimento no exterior. O próprio Nixon se encarregou de esclarecer o alcance da sua política: «A tese central [da “Doutrina Nixon”] é que os Estados Unidos participarão na defesa e desenvolvimento dos aliados e amigos, mas a América não poderá – e não irá – conceber *todos* os planos, esboçar *todos* os programas, executar *todas* as decisões e responsabilizar-se por *toda* a defesa das nações livres do mundo. Iremos ajudar onde essa ajuda provoque uma diferença real e seja considerada do nosso interesse. (...) Uma participação mais responsável dos nossos amigos externos na sua própria defesa e progresso significa a potenciação do esforço comum para a obtenção dos objectivos que todos pretendemos».¹¹

A diminuição do esforço norte-americano fora das suas fronteiras implicou também a revisão do seu relacionamento com a URSS. No fundo, tratou-se de alterar o enquadramento da “guerra fria”, e não de pôr termo a esta, no sentido de reduzir o tradicional nível elevado de tensão pela introdução de área de possível cooperação. A ideia, segundo o próprio Kissinger, era a de «(...)conter pela dissuasão possíveis aventuras soviéticas, ao mesmo tempo que era reduzido o seu desejo de confrontação através de oportunidades de cooperação».¹²

Esta fórmula - combinação da contenção com a cooperação - resumiu a concepção de Washington da *détente* e resultou directamente da avaliação feita por Nixon e Kissinger da evolução ao nível da balança central de poder. O aspecto primordial residiu na percepção de que se tinha entrado numa era de «equivalência essencial» e que os EUA não podiam restaurar novamente a superioridade nuclear que haviam usufruído nas décadas anteriores; em situação de equilíbrio estratégico relativo,

¹⁰Para uma explicação da “Doutrina Nixon” dada pelo próprio Presidente norte-americano, ver Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*, New York, Simon & Schuster, 2nd edition, 1990, pp.394-396

¹¹«First Annual Report to the Congress on United States Foreign Policy for the 1970's», in *Public Papers of the Presidents*, 1970, Washington D.C., Government Printing Office, 1970, pp.118-19

¹²Henry Kissinger, *Anos de Renovação...*, ob. cit., p.35

mas conservando a América uma força global considerável, a negociação com a URSS apareceu como a opção de maior ganho.

A substituição da confrontação com Moscovo em todas as áreas pela cooperação nas zonas de possível entendimento foi percebida como ainda mais vantajosa no contexto do que ficou conhecido por princípio *linkage*. Este consistiu numa interligação dos vários assuntos inscritos no universo das relações EUA–URSS com o objectivo de utilizar o entendimento num dado campo perspectivado como de interesse para o Kremlin a fim de facilitar o acordo noutros domínios prioritários para a Casa Branca. Em concreto, pretendeu-se desde logo que as negociações SALT servissem de alavanca a uma atitude mais favorável de Moscovo na questão do Vietname, mas também que favorecessem a posição negocial norte–americana na questão de Berlim e no Médio Oriente.¹³

O outro pilar da nova estratégia de gestão da “guerra fria” por parte dos Estados Unidos foi a aproximação à China. Tal como mencionámos anteriormente, a oportunidade surgiu com a eclosão do conflito sino–soviético que conduziu a Administração Nixon a uma reavaliação fundamental da política dos EUA em relação a Pequim, tendo primordialmente em consideração o seu impacto no próprio relacionamento entre Washington e Moscovo.

O resultado desejado pelos norte-americanos era produzir uma transformação do equilíbrio estabelecido entre o mundo comunista e o não comunista, em favor deste último, através da atracção da China para a cena internacional numa posição em que estivesse, no essencial, mais do lado dos Estados Unidos do que da União Soviética; indo mais longe, procurou-se estabelecer um “triângulo estratégico” de molde a que os EUA ficassem mais próximos dos dois adversários ideológicos do que estes entre si. Como escreveu Kissinger nas suas memórias: «(...)o nosso objectivo estratégico era ainda mais complicado: era transformar um mundo organizado em torno das duas superpotências da “guerra fria” num triângulo e, em seguida, lidar com o triângulo de tal maneira que ficássemos mais próximos de cada um dos contendores do que eles estavam um do outro, maximizando dessa forma as nossas opções»; e, a partir desta equação, o Secretário de Estado concluiu: «Essa jogada transformara da noite para o dia a posição geopolítica de Moscovo, ao consolidar uma coligação táctica de todas as principais potências do mundo contra os senhores do Kremlin».¹⁴

¹³Richard Nixon, *The Memoirs...*, ob. cit., p.3 *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT)

¹⁴Henry Kissinger, *Anos de Renovação...*, ob. cit., p.133 e p.21

Este resultado era um fim em si mesmo pois contribuía para favorecer a posição estratégica norte-americana, aspecto especialmente relevante no contexto que Washington enfrentava no início da década de 1970, mas era igualmente o incentivo necessário à adesão do Kremlin à política de *détente* nos moldes prosseguidos pela Administração Nixon. E na realidade, o “factor chinês” assumiu-se como a chave da nova postura conciliatória da URSS pois, como referimos anteriormente, interessava a Moscovo a redução da tensão a Ocidente numa altura de conflito a Oriente.

Consciente destas realidades estratégicas, Nixon utilizou desde cedo a “carta chinesa”. Pouco tempo depois de tomar posse, o novo Presidente publicou o primeiro relatório anual sobre a política externa do país e consagrou uma parte importante às relações EUA-China, escrevendo de forma sintomática: «Os chineses são um grande e vital povo que não deve ser mantido isolado da comunidade internacional. No futuro, nenhuma ordem estável e duradoura é possível sem a contribuição desta nação de mais de 700 milhões de pessoas».¹⁵ Quase em simultâneo, Washington deu um sinal concreto e expressivo da sua nova posição ao não impedir a ONU de expulsar o governo nacionalista chinês de Taiwan e transferir o seu assento no Conselho de Segurança para o regime comunista no continente. Em Outubro de 1971, os EUA tomaram partido pelo Paquistão contra a Índia, adversária de Pequim, na guerra que opôs aquelas duas potências asiáticas. E, em Fevereiro de 1972, Nixon realizou a primeira visita oficial de um presidente norte-americano à China comunista, resultando desse evento a emissão de um comunicado conjunto - «Comunicado de Xangai» - onde, para além de expressões meramente circunstanciais, celebrou-se um compromisso muito significativo entre Washington e Pequim no sentido de se oporem conjuntamente à emergência de um poder hegemónico na Ásia - leia-se URSS.

Certo é que esta abertura à China contribuiu largamente para a adopção de uma posição diplomática mais moderada por parte de Moscovo, estando directamente ligada ao interesse de Moscovo em cooperação em áreas tão diversas como o Vietname, o tratado SALT ou o acordo de Berlim; Pequim tornou-se assim «a chave da estratégia soviética da Administração Nixon».¹⁶

O último pilar da nova política externa dos EUA consistiu no reforço da aliança com a Europa Ocidental, em especial, mas também com o Japão. Neste seguimento,

¹⁵«First Annual Report to the Congress, *ob. cit.*, p.179

¹⁶Henry Kissinger, *Diplomacia*, Lisboa, Gradiva, 1996, p.627

Washington lançou em 1973 o «Ano da Europa», apresentando-o como uma iniciativa destinada a revitalizar a Aliança Atlântica.

A ideia foi apresentada como um novo empenhamento por parte do governo dos Estados Unidos no aprofundamento da integração europeia de molde a favorecer um maior papel dos aliados europeus na diplomacia global, conjuntamente com a China, e assim cercar Moscovo pelo entendimento tático entre todas as nações mais industrializadas e o país comunista mais populoso.

Todavia, o objectivo imediato, e aparentemente primordial, passou por forçar a Europa Ocidental a assumir uma maior fatia do esforço relativo à sua própria segurança. Sintomaticamente, Kissinger afirmou no discurso de apresentação desta iniciativa: «Na Europa, uma nova geração que não teve a vivência pessoal da guerra e das destruições que dela resultaram, toma a estabilidade como um dado adquirido. No entanto, ela revela menos empenho na unidade que tornou possível a paz e no esforço necessário para a manter. Nos Estados Unidos, começam a fazer-se sentir as consequências de décadas de empenhamento global; as frustrações da guerra no Sudeste Asiático agravaram-se e há uma grande relutância em manter compromissos globais de responsabilidade essencialmente norte-americana».¹⁷

Não é assim de estranhar que a Europa Ocidental desconfiasse das intenções de Washington. Em Paris, Bona e mesmo Londres a iniciativa dos EUA era vista, acima de tudo como um recuo no envolvimento norte – americano na defesa da Europa. E o que é mais, temia-se que, ao contrário do que era afirmado pela Administração Nixon, o “Ano da Europa” fosse um estratagema destinado a impedir o avanço do projecto de integração europeia, logo visando impedir os principais actores europeus de assumirem uma maior independência e preponderância no sistema internacional.¹⁸

Por estas razões o período em consideração ficou marcado pela crise nas relações transatlânticas. O motivo fundamental consistiu justamente na percepção de uma contradição de interesses entre uma Europa Ocidental apostada na integração económica e política, enquanto instrumento do seu ganho de influência internacional, e uma estratégia norte-americana vista pelos aliados oeste-europeus como destinada a dificultar esse processo de integração. Mas outros factores contribuíram para o clima de tensão: desde logo as clivagens em torno do Vietname; também as diferenças

¹⁷Henry Kissinger, *Anos de Renovação*, ob. cit., p.532

¹⁸Para uma excelente análise deste assunto ver A. W. Deporte, *Europe Between the Superpowers. The Enduring Balance*, New Haven and London, Yale University Press, 2nd Edition, 1986

estratégicas relativas ao Médio Oriente, questão ainda mais sensível no pós-guerra do Yom Kippur; ainda as fricções económicas iniciais em torno da questão da crise energética.

Todavia, se eram reais as divergências quanto à questão da segurança na Europa e do esforço dos Estados Unidos neste âmbito, já relativamente à posição de Washington sobre o processo de integração europeia as percepções de Paris, Bona e Londres abrangiam apenas uma parte das intenções da Administração Nixon. Isto é, havia realmente o receio por parte dos EUA de uma Europa Ocidental com uma acção externa cada vez mais independente, sobretudo no que dizia respeito à sua relação com a URSS numa altura dominada pela *Ostpolitik*; porém, tal não era verdadeiro em relação à integração europeia e, conseqüentemente, ao ganho de poder dos países oeste-europeus ao nível internacional. Na realidade, Nixon e Kissinger, avaliando a posição geopolítica norte-americana na década de 1970 acreditaram que era do interesse da América a transformação do sistema bipolar num sistema multipolar pentagonal, constituído por EUA, URSS, Europa Ocidental, China e Japão.¹⁹

Mas se as alterações estruturais das décadas 1960 e 1970 contribuíram para uma alteração da política externa de Washington, o mesmo sucedeu com Moscovo e igualmente num sentido favorável à *détente*. Tratou-se uma vez mais de ajustar a estratégia internacional às mudanças em curso de modo a fazer corresponder um novo relacionamento político às realidades estratégicas emergentes.

Coube ao governo de Brejnev proceder às adaptações necessárias e fê-lo, até meados da década de 1970, essencialmente pela substituição de uma política de confrontação por outra de redução da tensão. Até 1975 a prioridade da política externa soviética consistiu na melhoria das relações Leste-Oeste, ou seja, na *détente*.²⁰

Foram diversas as motivações para esta nova flexibilidade do Kremlin. A razão estrutural consistiu na oscilação dos equilíbrios estratégicos, o motivo conjuntural radicou no conflito com a China, mas a mola impulsionadora foi a crise checoslovaca de 1968. A “Primavera de Praga” trouxe de novo para a actualidade um facto particularmente sensível para os soviéticos, como seja, a não resolução da situação na Europa Central e de Leste, facto agravado pela inexistência de um reconhecimento formal da realidade europeia saída da Segunda Guerra Mundial. Em consequência, os

¹⁹John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment...*, ob. cit., pp.279-281

²⁰Um desenvolvimento detalhado da perspectiva soviética da *détente* pode ser encontrado em Raymond Garthoff, *Détente and Confrontation...*, ob. cit

dirigentes da URSS perspectivaram como um interesse prioritário a negociação com o Ocidente sobre a segurança na Europa, muito em particular ao nível do reconhecimento das fronteiras do pós-1945, o que explica em larga medida o empenho soviético na Conferência de Helsínquia.

Num sentido mais lato, o Kremlin desejava fazer corresponder à paridade estratégica já adquirida uma paridade política, adquirindo assim uma posição vantajosa na negociação dos diversos aspectos pendentes da relação Leste-Oeste, desde logo a questão do reconhecimento do *statu quo* europeu, mas também questões mais globais como as negociações SALT.

A nova equação da URSS foi completada pelo conflito sino-soviético, aspecto decisivo para se entender o interesse de moderação por parte daquela. A eclosão do conflito entre Moscovo e Pequim, primeiro, e a aproximação entre a China e os EUA, depois, constituíram a mais forte motivação para a aposta de Brejnev na distensão das relações com Washington. Como referimos, tratava-se de evitar a existência de duas frentes de conflito, a Ocidente e a Oriente, ao mesmo tempo que se procurava impedir a emergência de um entendimento táctico sino-americano, direccionado contra a União Soviética e que faria oscilar decisivamente a balança de poder a favor dos Estados Unidos. A prova da importância atribuída pelos dirigentes do Kremlin à questão chinesa pode ser encontrada na prioridade concedida à obtenção da aceitação norte-americana do estabelecimento de um «condomínio nuclear», destinado precisamente à contenção da China.²¹

Houve ainda uma importante dimensão económica na nova flexibilidade diplomática da URSS. Na realidade, após um período de crescimento sucessivo, a economia soviética entrou em crise nas décadas de 1960 e 1970, com um permanente abrandamento do seu produto nacional, agravado por um crescente défice da produção de bens de consumo. Esta conjuntura económica impeliu os soviéticos a apostar num aumento do comércio com os países ocidentais, muito em especial com os oeste-europeus, que foi necessariamente acompanhado por uma distensão das relações políticas. Á necessidade económica juntou-se a oportunidade aberta pela maior independência externa da Europa Ocidental - concretamente por parte da França, primeiro, e da Alemanha Federal, depois - apostada numa *détente* com a União Soviética.

²¹Ver Henry Kissinger, *White House Years*, Boston, Little, Brown & Company, 1979

Todavia, cumpre esclarecer que a nova orientação externa soviética não pressupôs o fim da confrontação com o Ocidente, e em particular com os EUA, mas antes correspondeu a uma nova fase deste conflito central. De resto, e não obstante as motivações anteriormente enunciadas, a *détente* foi também instrumental da prioridade dada ao enfraquecimento da coesão ocidental, condição *sine qua non* ao reforço da posição estratégica da URSS. Deste modo, a alteração produzida por Brejnev foi uma consequência da percepção de que o sistema rígido de tensão e confronto contribuía mais para a unidade do Ocidente do que para o seu inverso; acto contínuo importava introduzir uma maior flexibilidade pois acreditava-se que tal ia potenciar as tendências de divisão entre os EUA e a Europa Ocidental. Como escreveu A. Deporte: «Na Europa (...) [os soviéticos] actuaram como se tivessem compreendido que as tensões criadas pela política externa soviética tinham fortalecido e unido os países ocidentais mais do que o seu reverso. Então, eles tentaram introduzir uma maior flexibilidade no que era já uma situação de estabilidade rígida e procuraram explorar as tendências de divisão no Ocidente através da noção soviética (...) de *détente*».²²

A combinação de todos estes factores – oscilações de alcance sistémico e consequente alteração da política externa das superpotências, bem como da Europa Ocidental – enformou a *détente* Leste–Oeste ao concorrer para o interesse comum de «(...)redução consciente e deliberada das tensões na balança central de poder».²³ Acto contínuo, quer Washington, quer Moscovo disponibilizaram-se a cooperar com vista à procura de uma resolução pacífica dos principais problemas internacionais, muito em especial na área dos armamentos estratégicos e nas questões relativas à segurança na Europa. E esta nova atitude de norte–americanos e soviéticos produziu alguns resultados relevantes, sobretudo no período entre a Cimeira de Moscovo, de Maio de 1972, e a assinatura da Acta Final da Conferência de Helsínquia, a 1 de Agosto de 1975.

Efectivamente, a partir de 1972, a *détente* começou a produzir os seus resultados. A visita de Nixon a Moscovo para a realização de uma cimeira americano–soviética iniciou uma nova época do relacionamento Leste–Oeste cujos princípios foram consagrados no documento assinado no fim do encontro e intitulado *Basic Principles of Mutual Relations*, podendo-se ler logo no seu ponto inicial: «Os Estados Unidos e a União Soviética irão proceder a partir da determinação comum de que na era

²²A. W. Deporte, *Europe Between the Superpowers...*, ob. cit., p.174

²³Coral Bell, *The Diplomacy of Détente. The Kissinger Era*, New York, St.Martin's Press, 1977, pp.1-2

nuclear não há alternativa à condução das suas relações mútuas numa base de coexistência pacífica e que, apesar das suas diferenças ideológicas, comprometem-se a desenvolver relações normais, baseadas nos princípios da soberania, igualdade, não interferência nos assuntos internos e vantagens mútuas».²⁴

A primeira concretização prática deste princípio foi a conclusão dos acordos SALT, peça central da Cimeira de Moscovo e uma das expressões máximas da *détente*. Formalmente, o SALT tinha como alcance o acordo entre as duas superpotências ao nível do controlo do armamento nuclear estratégico, contemplando duas componentes: a primeira, relativa aos mísseis anti-balísticos;²⁵ a segunda ao armamento ofensivo. Porém, o seu verdadeiro sentido era político, correspondendo apenas a uma área dos objectivos políticos mais vastos de EUA e URSS.

Do lado norte – americano, os acordos SALT foram vistos essencialmente como instrumentais da resolução favorável de outros problemas prioritários, nomeadamente do Vietname, do Médio Oriente e de Berlim. Como escreveu Kissinger nas suas memórias: «O SALT I tinha assentado numa lógica geopolítica clara: aquietar a atmosfera no decurso do difícil processo de retirada do Vietname e dar aos soviéticos um incentivo para que se moderassem em todo um conjunto de questões que iam de Berlim ao Médio Oriente».²⁶ Por este motivo, a Administração Nixon adoptou uma atitude táctica de prolongar as negociações, usando-as como incentivo à cooperação soviéticas nas outras áreas do relacionamento Leste–Oeste, muito em especial na questão do Vietname.

Já do lado soviético, os acordos SALT foram entendidos como um meio de aproveitar a paridade estratégica alcançada para o estabelecimento de uma paridade política. O objectivo era o de afirmar uma relação entre Washington e Moscovo assente na assunção pelos dois contendores de um equilíbrio de poder a partir do qual se alcançava a estabilização da contenção mútua; simultaneamente, o Kremlin pretendeu utilizar as negociações relativas aos armamentos como incentivo para uma abertura dos dirigentes norte–americanos a um acordo mais vasto no campo nuclear – o já mencionado «condomínio nuclear» direccionado contra a China.

Mas independentemente dos seus aspectos instrumentais, os acordos SALT simbolizaram o novo clima da *détente*, servindo de impulso à distensão do sistema

²⁴Cit em Reymond Garthoff, *Détente and Confrontation...*, ob. cit., p.327

²⁵Tratado ABM – *Anti Ballistic Missile*

²⁶Henry Kissinger, *Anos de Renovação...*, ob. cit., p.228

bipolar e facilitando o entendimento noutras questões inscritas no universo do relacionamento Leste-Oeste.

Outra área onde se verificaram progressos concretos no contexto da *détente* foi ao nível da segurança e cooperação na Europa, assumindo neste campo especial relevo as negociações MBFR e a Conferência de Helsínquia.²⁷ No primeiro caso, tratou-se de negociar uma redução dos armamentos soviéticos e norte-americanos estacionados no palco europeu. No segundo, de estabelecer um acordo político e económico relativo quer às fronteiras europeias, quer às trocas comerciais entre o Ocidente e a URSS. Deste modo, procurou-se um entendimento na globalidade das questões primordiais referentes à situação do “velho continente”.

2.A Nova Flexibilidade Diplomática Europeia

As alterações no cenário internacional das décadas de 1960 e 1970 não produziram apenas mudanças na política externa das superpotências; o mesmo sucedeu ao nível dos Estados da Europa Ocidental. Muito em especial a RFA, a França e o Reino Unido aproveitaram a nova fluidez do sistema para procurarem adquirir uma maior capacidade de influência nos assuntos mundiais.

Dois movimentos simultâneos, e complementares, acompanharam a nova atitude das principais potências do “velho continente”: por um lado, a adopção, cada uma *per se*, de uma maior independência de actuação no plano externo; por outro, a aposta, conjunta, no aprofundamento do projecto de integração europeia.

A França iniciou o primeiro movimento. Como referiu A. Deporte, «desde o princípio que a França era o membro mais relutante do sistema euro-atlântico», tendo gizado insistentes «tentativas para mudar o *statu quo* da distribuição do poder do pós-guerra».²⁸ Na realidade, o objectivo permanente da política externa francesa desde o pós-1945 foi o de retomar o lugar de grande potência, que havia perdido com o conflito mundial, o que implicava uma reorganização da ordem internacional na qual Paris detivesse um papel primordial, juntamente com Washington, Moscovo e Londres. Porém, e cumpre sublinhar este ponto, a França não pretendia substituir o sistema internacional por outro novo, mas antes garantir uma maior preponderância francesa dentro do próprio sistema.

²⁷*Mutual Balance Force Reduction* (MBFR). Para uma análise mais detalhada da Conferência de Helsínquia ver o ponto 3 deste capítulo

²⁸A. W. Deporte, *Europe Between the Superpowers...*, ob. cit., p.230

Na prossecução dos seus objectivos, Paris adoptou duas políticas distintas, correspondendo a dois tempos igualmente diferentes. A primeira, que vigorou entre 1962 e 1968, caracterizou-se pela adopção de um alto perfil diplomático, visando sobretudo libertar o país da hegemonia norte-americana, quer, numa primeira fase, através da tentativa de afastamento da RFA da tutela de Washington, quer, num segundo momento, na busca de uma aproximação franco-soviética, quer ainda, ao longo de todo o período, na aposta no projecto europeu. A segunda, a partir de 1968, caracterizou-se pela adopção de um perfil diplomático individual mais baixo, contrabalançado pelo aprofundamento da integração europeia, percepcionado como a via de afirmação da Europa, liderada por franceses, como uma terceira força nos assuntos mundiais, essencialmente em contra-ponto ao domínio dos Estados Unidos.²⁹

Pese embora algumas destas tendências da política externa francesa do pós-Guerra Mundial se tenham começado a definir ainda nos anos 1950, foi na década subsequente, e sob a liderança do general de Gaulle, que a França adoptou uma estratégia internacional de alto perfil, procurando libertar-se do domínio dos EUA, mas dentro do quadro da Aliança Atlântica.

A peça-chave da estratégia de de Gaulle foi a RFA. Como referiu A. Deport: «O elemento central desta nova política externa francesa, assim como da política externa de de Gaulle durante todo o tempo, era a República Federal da Alemanha. Se a França pudesse falar pela RFA (e pelos outros quatro) tal como por si mesma, a sua voz teria de ser ouvida. De Gaulle, então, tentou todo o tempo e por todos os meios ganhar a Alemanha Ocidental como principal parceira da França no bloco oeste-europeu, o qual poderia, eventualmente, ser capaz de lidar como igual com os Estados Unidos e com a União Soviética».³⁰

De facto, no contexto da época, qualquer estratégia destinada a dotar a França de um papel preponderante a nível internacional implicava uma diminuição da rigidez da “guerra fria”, muito particularmente ao nível da hegemonia norte-americana no bloco ocidental, o que só era possível através da constituição de uma *entente* franco-alemã. Por esse motivo, os esforços de Paris ao longo de todo o tempo concentraram-se principalmente na atracção da RFA para o lado francês através, simultaneamente, do

²⁹Ver Edward Kolodziej, *French International Policy under de Gaulle and Pompidou: The Politics of Grandeur*, New York, Cornell University Press, 1974, pp.70-73.

³⁰A. W. Deporte, *Europe Between the Superpowers...*, ob. cit., p.234

estabelecimento de uma relação bilateral especial e da sua integração no quadro mais vasto do projecto europeu.

A premissa de que partiu de Gaulle foi a de que o seu país, no âmbito de uma Alemanha dividida, se constituía ainda como a maior potência europeia continental a Ocidente da URSS pelo que qualquer desenvolvimento no panorama europeu dependia dos franceses. Consequentemente, o Presidente procurou convencer os dirigentes da RFA de que o seu principal objectivo externo – a reunificação – dependia mais do estabelecimento de uma *entente* franco-alemã do que do seu relacionamento com os Estados Unidos; indo mais longe, e reconhecendo a inequívoca superioridade norte-americana em termos de poder, de Gaulle propôs o enquadramento da “relação especial” entre Paris e Bona no quadro mais vasto da transformação da Europa num bloco político, económico e estratégico capaz de agir como uma terceira força nos assuntos mundiais. Tal consistiu, simultaneamente, num desejo de afirmar a Europa, liderada por franceses, no contexto das superpotências e na utilização da integração europeia igualmente como um instrumento da aposta francesa na relação com a RFA.³¹

Todavia, a estratégia de de Gaulle falhou porque a Alemanha Federal não se mostrou disponível para trocar os EUA pela França. Em primeiro lugar, por razões de segurança, motivo particularmente sensível para os alemães ocidentais dado que o armamento estratégico da URSS estava direccionado para o seu território, só podendo ser contido pela dissuasão decorrente do poder nuclear norte-americano. Em segundo lugar, porque qualquer solução realista da questão alemã – ou seja, na óptica da RFA, a sua reunificação a prazo –, dependia inevitavelmente da vontade dos Estados Unidos. Deste modo, nas equações da política externa de Bona, Paris não era uma verdadeira alternativa a Washington.

Acresce que a ideia da criação de uma Europa como terceira força internacional era, no período em apreço, inaceitável para todos, desde logo para a América e a União Soviética, mas também para alemães e britânicos. Na realidade, no contexto da época de de Gaulle, a Europa não era uma alternativa real, nem desejada, ao mundo das superpotências, nem uma solução de segurança para Bona e Londres.

Confrontado com a recusa alemã de “trocar” os EUA pela França, de Gaulle virou-se para o segundo pilar da sua estratégia, ou seja, para o estabelecimento de uma *détente* com a URSS. A mudança ocorreu em 1966, altura em que o Presidente francês

³¹Ver Alfred Grosser, *French Foreign Policy under de Gaulle*, Boston, Little, Brown, 1965, pp.2-5

decidiu abandonar o comando militar da NATO – mantendo-se porém nas suas estruturas políticas - e, em paralelo, visitou Moscovo para propor ao líderes do Kremlin uma *détente* franco-soviética.

Subjacente a esta decisão esteve a percepção de que no contexto do pós-crise dos mísseis de Cuba e do conflito sino-soviético era mais improvável uma ameaça real da URSS à Europa Ocidental. Consequentemente, de Gaulle procurou atenuar a rigidez da “guerra fria” através da abertura a Moscovo com o duplo propósito de adquirir maior independência face aos EUA e de ganhar maior capacidade negocial com o Kremlin em questões pendentes do continente europeu; em sentido mais lato, o general pretendeu utilizar os soviéticos como alavanca para a sua estratégia de formação de um bloco europeu liderado pelos franceses.

Todavia, e uma vez mais, o Presidente francês foi mal sucedido. Primeiro, porque também os líderes do Kremlin não podiam perspectivar a França como uma verdadeira alternativa aos norte-americanos. Segundo porque de Gaulle não tinha como convencer os restantes aliados europeus ocidentais a alinharem nesta aproximação à URSS enquanto ela fosse entendida como contra-ponto aos Estados Unidos.

A partir de 1968 uma sucessão de acontecimentos forçou uma limitação da actividade diplomática gaullista. Os problemas internos do Maio de 68, a invasão soviética da Checoslováquia e, acima de tudo, a combinação do crescente poderio económico da RFA com a sua maior independência e preponderância externa – a *Ostpolitik* -, conduziram a França a adoptar um mais baixo perfil internacional.³²

Competiu a Pompidou liderar a mudança. Esta passou pela manutenção do objectivo primordial de dotar Paris de um papel preponderante a nível mundial, mas em maior proximidade com os EUA e, sobretudo, através de uma maior união com os aliados oeste-europeus no contexto do projecto de integração europeia que o Presidente francês se esforçou por impulsionar, o que foi traduzido pela sua aceitação da adesão do Reino Unido à Comunidade Económica Europeia.³³

Esta tendência manteve-se, grosso modo, ao longo de toda a década de 1970, reforçando-se mesmo no período de Giscard d’Estaing, altura em que a crise energética obrigou a uma ainda maior cooperação entre os membros da Aliança Atlântica. A única excepção significativa verificou-se no final da presidência de Pompidou onde a

³²Ver Edward Kolodziej, *French International Policy under de Gaulle and Pompidou...*, ob. cit., p.71

³³Sobre o processo de adesão do Reino Unido à CEE e o papel da França neste âmbito ver, em especial, P.M. Bell, *France and Britain: 1940-1994. The Long Separation*, London and New York, 1997

iniciativa norte–americana do «Ano da Europa», entendida em Paris como uma tentativa de Washington de travar a integração europeia, representou um regresso pontual ao alto perfil gaullista.

Mas se a França foi pioneira nesta tentativa oeste–europeia de aquisição de um maior peso na cena internacional, já a Alemanha Ocidental era a peça fundamental de qualquer mudança efectiva e de alcance sistémico pois ela constituía-se como o centro do sub–sistema europeu do pós–Yalta.

Surge assim como natural que as opções de política externa da RFA tenham tido um forte impacto no palco europeu, bem como, em sentido mais lato, ao nível da evolução da “guerra fria”. Foi o que sucedeu a partir de finais da década de 1960, altura em que se verificou uma crescente afirmação diplomática de Bona, sendo sua tradução máxima a *Ostpolitik*.

Não obstante ser possível identificar alguns sinais de mudança na estratégia externa da RFA num período anterior, foi inequivocamente a partir da ascensão de Willy Brandt a ministro dos Negócios Estrangeiros, primeiro, e a Chanceler, depois, que se assistiu à mudança fundamental operada pela *Ostpolitik*.³⁴ Esta consistiu, grosso modo, na aposta numa normalização das relações da Alemanha Ocidental com a Europa de Leste enquanto veículo promotor de um desanuviamento das tensões no continente europeu o que, a prazo, podia facilitar a reunificação alemã. Deste modo, a anterior componente fulcral da política externa de Bona - «*détente* através de reunificação» - foi substituída por outra nova que inverteu a prioridade - «reunificação através da *détente*».³⁵

Para esta mudança muito concorreu a personalidade de Willy Brandt, mas também o contexto do período da sua ascensão ao poder. De facto, como temos vindo a mencionar, os finais da década de 1960 foram férteis em transformações ao nível internacional que só podiam ter reflexos no posicionamento externo da RFA. Desde logo, a substituição da antiga rigidez da “guerra fria” por uma maior fluidez internacional característica da *détente* e isto quer no que concerne ao relacionamento entre os EUA e a URSS, quer também no posicionamento face a Moscovo de aliados europeus como a França. Também, e como consequência desta nova fluidez, a maior abertura negocial do Kremlin que abandonou a sua posição tradicional de imposição do

³⁴Sobre os primeiros esboços da *Ostpolitik* no período de Adenauer e Kiessinger ver Timothy Garton Ash, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*, London, Vintage, 1994, p.17

³⁵ *Idem*, pp.54-55

reconhecimento da RDA e da linha Oder–Neisse como pré–condições a quaisquer negociações. Ainda a invasão soviética da Checoslováquia, entendida em Bona como um sinal da determinação soviética em preservar o controle sobre a Europa de Leste, o que compeliu os dirigentes oeste–alemães a abandonar a esperança de alterar a situação naquela parcela do continente europeu no curto prazo e a aceitar ratificar o *statu quo* do pós–guerra como veículo para a melhoria da relação com a URSS e com os países satélites, o que era instrumental do objectivo de alterar a realidade leste-europeia a médio ou longo prazo.

A *Ostpolitik* acompanhou a evolução destes acontecimentos da cena internacional, o que explica o facto de ela compreender dois momentos distintos: o primeiro, que vai de 1966 a 1969, corresponde ao período em que Brandt exerceu o cargo de ministro dos Negócios Estrangeiros; o segundo, de 1969 a 1974, equivale à sua ascensão a Chanceler.

Na realidade, os primeiros passos em direcção à nova orientação externa da RFA foram dados no tempo do governo da “Grande Coligação” entre democratas–cristãos e social–democratas, no qual Brandt ocupou o cargo de ministro dos Negócios Estrangeiros. Neste período foram tomadas duas decisões que constituíram a base da *Ostpolitik*, como sejam, a proclamação do fim da “doutrina Hallstein” e a adopção de uma política de aproximação gradual à Europa de Leste, mas começando por países como a Roménia, a Checoslováquia e a Jugoslávia e não pela URSS. Porém, Bona continuou nesta fase a recusar-se a reconhecer a RDA e a insistir no seu direito a representar todos os alemães.³⁶

Mas com a ascensão de Brandt a Chanceler verificou-se uma alteração de fundo que muito contribuiu para um substancial aprofundamento da *Ostpolitik*. Compreendendo correctamente o significado da invasão soviética da Checoslováquia, Brandt decidiu inverter as prioridades da estratégia diplomática e iniciar a abertura a Leste pela URSS, de quem dependia qualquer alteração de facto da realidade daquela região da Europa. Como referiu Wolfram Hanrieder, «(...)onde, no passado, Bona via como melhor perspectiva aproximar-se da Europa de Leste, primeiro, da URSS,

³⁶Neste contexto, Bona estabeleceu relações diplomáticas com a Roménia (Janeiro de 1967), com a Jugoslávia (Fevereiro de 1968) e iniciou conversações sobre comércio com a Checoslováquia (Agosto de 1967)

segundo, e da RDA, terceiro, a seguir a Agosto de 1968, a URSS emergiu claramente como o parceiro de negociação absolutamente dominante».³⁷

Na sequência desta nova estratégia, a 12 de Agosto de 1970, a RFA assinou com a URSS um pacto de não-agressão que constituiu o primeiro dos «quatro tratados fundamentais» estruturantes da *Ostpolitik*. Neste texto, Bona reconheceu «a inviolabilidade das fronteiras de todos os Estados Europeus (...) incluindo a fronteira Oder Neisse e com a RDA», sendo o último dado fundamental pois representou, na prática, o reconhecimento da Alemanha de Leste sob a fórmula «2 Estados, 1 Nação». Sintomaticamente, após a obtenção deste acordo assistiu-se a um “desanuviamento” da situação na Europa de Leste, com a assinatura do Pacto de não-agressão entre a RFA e a Polónia (Dezembro de 1970), o Acordo de Berlim (Setembro de 1971) e o Tratado Fundamental entre as duas Alemanhas (Dezembro de 1972).³⁸

A adopção desta nova orientação externa pela Alemanha Ocidental visou, num primeiro momento e numa dimensão de curto prazo, a aquisição de uma maior flexibilidade diplomática que ampliasse o espaço do país para adoptar iniciativas ao nível internacional. Como escreveu A. Deport: «(...)a República Federal da Alemanha evitou o isolamento com esta política externa; levantou o peso do passado alemão até ao ponto em que era capaz de o fazer; e, pela primeira vez, desenvolveu a confiança para adoptar iniciativas diplomáticas».³⁹ Já o objectivo de longo prazo foi o de potenciar as hipóteses da reunificação alemã através da atenuação das tensões europeias pois, sendo a Alemanha «o núcleo dividido da Europa dividida», a solução da divisão do país implicava a resolução, ou redução, da divisão da Europa.⁴⁰

Deste modo, os objectivos de Bona só podiam ser alcançados através de uma solução alargada da situação europeia o que implicava não só uma abertura negocial por parte de Moscovo, mas igualmente a aceitação da *Ostpolitik* por parte dos aliados ocidentais que tendiam a suspeitar da cada vez maior independência diplomática oeste-alemã. Procurando superar estas dificuldades, Brandt enquadrou a sua política numa estratégia mais geral que compreendeu dois pilares fundamentais: o desanuviamento Leste-Oeste, em especial no quadro da Conferência de Helsínquia, e o projecto de integração europeia.

³⁷Wolfram Hanrieder, *Germany, América, Europe. Forty Years of German Foreign Policy*, New Haven and London, Yale University Press, 1989, p.192

³⁸*Idem*, p.202

³⁹A.W.Deport, *Europe Between the Superpowers...*, ob. cit., p.186

⁴⁰Timothy Garton Ash, *In Europe's Name ...*, ob. cit., p.67

De facto, a aposta no fortalecimento da construção europeia foi outro dos aspectos fundamentais da política externa da RFA deste período. Tratou-se desde logo de uma necessidade face à crescente desconfiança de EUA, França e Reino Unido em relação às intenções da Alemanha Ocidental no quadro da ordem europeia; porém, foi igualmente uma aposta estratégica de Bona pois, como George Kennan antecipou: «(...)se a Alemanha vier a ser unida, então ela tem de ser uma parte de algo maior do que ela própria. Uma Alemanha unida só pode ser tolerada como uma parte integral de uma Europa unida».⁴¹

Em simultâneo com estas mudanças na França e na Alemanha também o Reino Unido procedeu a um reajustamento da sua política externa com o propósito de aproveitar as alterações internacionais a fim de ampliar o seu poder no mundo. A mudança fundamental ocorreu nos finais da década de 1960 com a ascensão de Edward Heath à liderança do governo e a priorização da opção europeia, que conduziu o país a aderir à CEE em 1973.

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, Londres definiu como seu objectivo externo primordial a busca de um papel pós-imperial que garantisse a manutenção do país como grande potência mundial, procurando obter esse resultado prioritariamente através do projecto da *Commonwealth* e da “relação especial” com os EUA.⁴²

Com a eleição de Heath para Primeiro-Ministro esta equação foi alterada, tendo o país adoptado uma política externa mais europeia. Na realidade, a mudança fundamental por ele introduzida consistiu numa inversão de prioridades, passando Londres a procurar obter o seu principal objectivo externo em primeiro lugar através do projecto comunitário europeu, sendo o relacionamento com o mundo anglo-saxónico complementar daquele.⁴³

A aposta na Europa foi acima de tudo instrumental da tentativa britânica de ampliar o seu poder na cena internacional. A ideia subjacente à inversão operada foi a de que, no contexto dos anos 1960 e 1970, o Reino Unido só podia obter uma posição liderante no mundo se alcançasse igualmente uma condição de liderança na Europa. Ou

⁴¹George Kennan, *Memoirs. 1925–1950*, vol II, Boston, Little, Brown, 1967, p.417. A este respeito ver igualmente Anthony Glees, *Reinventing Germany. German Political Development since 1945*, Oxford, Berg, 1996.

⁴²Um bom resumo da política externa do Reino Unido da Segunda Guerra Mundial a meados dos anos 1960 pode ser encontrado em David Reynolds, *Britannia Overruled. British Policy and World Power in the 20th Century*, London and New York, 2nd edition, Longman, 2000

⁴³Para o período de Edward Heath ver John Campbell, *Edward Heath: A Biography*, London, 1993

seja, como referiu John Campbell, «(...)a Europa era uma oportunidade para a Bretanha ser “grande outra vez”».⁴⁴

Uma das razões cimeiras para esta avaliação radicou justamente nas já mencionadas alterações do cenário internacionais da época. Desde logo, as oscilações no equilíbrio de poder, muito em particular a diminuição do poder relativo dos EUA que conduziu Londres a necessitar de diminuir a sua dependência face a Washington. De resto, as relações anglo-americanas conheceram nesta altura a sua fase mais conturbada, com o Reino Unido cada vez mais desconfiado da estratégia americana no âmbito da guerra israelo-árabe de 1973 e os EUA a tenderem a colocar os alemães ocidentais no lugar dos britânicos como parceiro mais importante.⁴⁵

Outro factor fundamental para a alteração de perspectiva na política externa de Londres foi a *Ostpolitik*, entendida pelos britânicos como manifestação de uma crescente independência, e força, diplomática da RFA. De facto, a política de abertura a Leste de Willy Brandt condicionou em larga medida a estratégia exterior do Reino Unido, como havia feito com a da França, e num sentido mais favorável ao projecto comunitário europeu, percepcionado como o melhor modo de conter a RFA. O próprio sucessor de Heath, Harold Wilson, justificou a adesão do país à CEE como uma forma de «(...)restringir a ambição nacionalista da Alemanha».⁴⁶

Também do ponto de vista estritamente interno houve motivos para a mudança de perspectiva em relação ao posicionamento internacional do Reino Unido. Neste plano, assumiram particular importância as crescentes dificuldades económicas experimentadas pelo país ao longo dos anos 1960 e 1970, com uma progressiva depreciação da Libra Esterlina; e este aspecto foi tanto mais relevante porquanto, em simultâneo, se assistiu a um crescente poderio económico da RFA. Neste contexto, a adesão ao um amplo espaço de comércio livre – a CEE – apareceu como a melhor solução para a fragilizada economia britânica.

Tudo somado, parecia lógico à luz da época que o Reino Unido se virasse para o projecto comunitário europeu em busca de um novo protagonismo internacional, sobretudo numa época em que França e Alemanha procuravam igualmente afirmar-se no mundo através justamente do fortalecimento da Europa. Foi o que sucedeu, sendo o

⁴⁴*Idem*, pp.334-35

⁴⁵C.J. Bartlett, “*The Special Relationship*”. *A Political History of Anglo-American Relations Since 1945*, London and New York, Longman, 1992

⁴⁶Desmond Dinan, *Ever Closer Union?*, London, MacMillan, 1994, p.72

exponente máximo desta nova fase a adesão dos britânicos à CEE em Janeiro de 1973, conjuntamente com irlandeses e dinamarqueses.

Todas estas alterações na política externa de Paris, Bona e Londres concorreram no seu conjunto precisamente para o advento de uma nova fase da existência do projecto comunitário europeu. Como bem escreveu Desmond Dinan «(...)a evolução da Comunidade até 1989 pode ser dividida em duas fases. A primeira, de início da década de 1950 até ao começo da de 1970, assistiu a uma Comunidade de baixo perfil político numa “guerra fria” relativamente rígida, numa inquestionável hegemonia dos EUA e timidez diplomática da Alemanha (...). A segunda, daí em diante, viu a Comunidade adquirir gradualmente um alto perfil político nas circunstâncias da relação entre as duas superpotências em mudança radical, declínio dos EUA, crescente afirmação alemã (...).».⁴⁷

A viragem iniciou-se com a Cimeira de Haia, de Dezembro de 1969, onde foi produzida a directiva que definiu a nova orientação da Comunidade: «completar, aprofundar, alargar». Dando continuidade a esta linha de actuação, procedeu-se a uma revisão do orçamento comunitário, com o acordo acerca do método de financiamento da Política Agrícola Comum (completar); iniciaram-se negociações, ainda que inconclusivas, sobre cooperação política, união monetária e projectos conjuntos na área da tecnologia (aprofundar); e consumou-se a adesão do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca (alargar).

Estes desenvolvimentos assumiram um amplo significado político. Tratou-se, como referimos, da tentativa de Paris, Bona e Londres adquirirem uma maior preponderância internacional através da afirmação do projecto comunitário europeu no contexto das superpotências, o que contribuiu para a introdução de uma ainda maior fluidez do sistema internacional do período. Como sintetizou correctamente A.Deport: «No mínimo, uma Europa mais unida podia influenciar melhor as decisões americanas que afectavam os seus interesses vitais; na melhor das hipóteses, podia quebrar a rigidez e os riscos do [sistema] bipolar na Europa (...).».⁴⁸

⁴⁷*Idem*, pp.69-70

⁴⁸A.Deport, *Europe Between the Superpowers...*, ob.cit., p.223

3.A Conferência de Helsínquia

Um dos expoentes máximos da confluência entre as dinâmicas da *détente* Leste-Oeste e da afirmação da RFA, França e Reino Unido no contexto das superpotências foi a realização da Conferência de Helsínquia que, entre 1973 e 1975, reuniu na capital da Finlândia os EUA, a URSS, os Estados europeus e o Canadá para discutirem o problema da segurança e cooperação na Europa.

Este acontecimento resultou da combinação dos vários interesses em jogo no período em apreço, como os de Washington e Moscovo em materializar a sua política de *détente*, já sob crítica dos “duros” nos respectivos países, e de Bona, Paris e Londres em adquirir um novo protagonismo no mundo bipolar. Contudo, dois objectivos primordiais estiveram em jogo em Helsínquia, como sejam, o da União Soviética em garantir a integridade e segurança através do reconhecimento das suas fronteiras ocidentais e o da Europa Ocidental, empenhada em forçar a liberalização no Leste. Como escreveu Jean-Baptiste Duroselle: «Face aos soviéticos que procuravam consolidar o *statu quo* na sua zona ocidental em caso de guerra com a China, os ocidentais tentavam multiplicar os seus laços comerciais e culturais [com a URSS] na esperança frágil de liberalização na Europa de Leste».⁴⁹

A primeira interessada na Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa (CSCE) foi a URSS. De resto, ela correspondia a uma antiga aspiração soviética, materializada através de várias iniciativas no pós-Segunda Guerra Mundial, como a proposta apresentada em 1954 pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Vyacheslav Molotov para o estabelecimentos de negociações sobre a defesa e a cooperação no continente europeu, até à «Declaração para o Fortalecimento da Paz e da Defesa na Europa», formulada no âmbito da constituição do Pacto de Varsóvia.

Todavia estes esforços iniciais de Moscovo foram infrutíferos dada a sua insistência na exclusão dos Estados Unidos, o que conduziu à recusa por parte dos países oeste-europeus em participarem num evento desta natureza sem a presença de Washington cientes que estavam de que a sua segurança dependia da vitalidade e coesão da Aliança Atlântica, e não de um qualquer entendimento com o mundo comunista.

Mas a 17 de Março de 1969, o Kremlin apresentou uma proposta renovada para a realização da CSCE que compreendia desta vez a participação norte-americana e era

⁴⁹Jean-Baptiste Duroselle, *Histoire Diplomatique de 1919 à nos Jours*, Paris, Dalloz, 11eme edition, 1993, p.766

anunciada com os propósitos explícitos de melhoria das relações entre os dois blocos político-militares, de reconhecimento do mapa da Europa como «inviolável» e confirmação inequívoca da divisão da Alemanha em dois Estados independentes e soberanos.⁵⁰

O interesse soviético em Helsínquia resultou primeiramente do seu histórico sentimento de insegurança que conduziu à tentativa de obter o reconhecimento *de jure* do seu domínio sobre a Europa Central e de Leste, o que nunca havia acontecido desde 1945. Além disso, Moscovo viu igualmente na iniciativa uma forma de destruir a unidade atlântica, ou seja, a NATO, propondo aos seus vizinhos ocidentais como alternativa um sistema pan-europeu de segurança colectiva. Porém, o factor decisivo foi a emergência do conflito sino-soviético, que justificou a nova flexibilidade negocial demonstrada em 1969, pois a iminência da abertura de uma nova frente de confronto a Oriente, ou seja, com a China, reforçou a necessidade de um entendimento a Ocidente, isto é, com os EUA e a Europa Ocidental.⁵¹

A combinação destes objectivos cimeiros ajuda a compreender o forte empenho do Kremlin na realização da Conferência de Helsínquia e, conseqüentemente, o facto de ter sido ele a liderar o processo conducente à sua realização, bem como a sua vontade de obter um acordo final, ao ponto de ter aceite inscrever no universo da CSCE a questão dos direitos humanos.

Contudo, como referimos, também a Europa Ocidental se mostrou interessada no evento; efectivamente, Alemanha, França e Reino Unido esforçaram-se por obter um entendimento com a URSS acerca da segurança e cooperação no continente. Havia duas razões interligadas comuns a todos eles: a vontade de afirmarem a Europa no contexto das superpotências e a esperança de liberalização do Leste através do incremento das relações económicas. Mas estavam igualmente em jogo motivos individuais ligados fundamentalmente à *Ostpolitik*.

Para a França e o Reino Unido, Helsínquia foi acima de tudo percebida como um modo de enquadrar a *Ostpolitik* no conjunto mais vasto das relações Leste-Oeste, evitando assim que ela se desenhasse como uma iniciativa diplomática unilateral de Bona. Além disso, ela permitia a franceses e ingleses realizarem dois objectivos diferentes: para Paris, abria novas oportunidades ao seu velho desejo de uma Europa

⁵⁰Henry Kissinger, *Diplomacia*, Lisboa, Gradiva, 2002, p. 662

⁵¹Para as motivações soviéticas no contexto de Helsínquia ver, por exemplo, William Hitchcock,, *The Struggle for Europe*, Londres, Profile Books, 2004

encarregue dos seus próprios destinos e crescentemente liberta da hegemonia americana; para Londres, reforçava o seu peso político no continente europeu, entendido agora como um importante complemento da «relação espacial» com Washington.

Mas foi a Alemanha Federal que assumiu a linha da frente dos defensores da CSCE entre os oeste-europeus e igualmente porque esta foi encarada como importante no âmbito da *Ostpolitik*. Primeiro, facilitando a aceitação da política de abertura a Leste pelos aliados ocidentais, condição *sine qua non* para o seu sucesso, uma vez que a viabilidade da «frente diplomática a Leste» dependia da coesão da «frente diplomática a Ocidente» na qual se alicerçava a sua segurança de Bona. Segundo, ajudando à distensão das relações Leste-Oeste, o que favorecia o aprofundamento das suas próprias relações políticas, económicas e culturais com o bloco soviético. Adicionalmente, e este aspecto é fundamental, a Helsínquia provou ser o local indicado para a RFA completar o estatuto «inviolável» das fronteiras dos dois Estados alemães com a premissa de que «as fronteiras podem ser alteradas, de acordo com o direito internacional, por meios pacíficos e por consenso».⁵²

Já os EUA não mostraram inicialmente grande vontade em viabilizar a Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa pois esta não só não servia os seus interesses fundamentais, como podia pôr em risco a coesão da Aliança Atlântica, a sua hegemonia na Europa Ocidental e, logo, o seu sistema de segurança. Por estas razões, Washington recorreu mesmo a diversos expedientes para adiar o máximo possível a realização da iniciativa, ligando-a ao universo dos vários problemas inscritos no relacionamento americano-soviético.

Todavia, na era da *détente* as equações estratégicas da Casa Branca alteraram-se, passando Helsínquia a ser uma vantagem para a Administração norte-americana. Em primeiro lugar porque podia ser apresentada como um ganho da política de redução da tensão com a URSS, cada vez mais criticada no interior do país. Depois, porque na lógica da ligação das várias questões da relação entre os Estados Unidos e a União Soviética de forma a utilizar as zonas de possível cooperação para resolver as de conflito, a CSCE podia ser relacionada com cedências de Moscovo em outras áreas de interesse de Washington, sobretudo a Indochina e o Médio Oriente.

⁵²Michael Bowker, William Phill, «Helsinki and West European Security», *International Affairs*, vol.61, nº4, Fall 1985, pp.605-08

Mas a conferência era igualmente uma necessidade para os EUA não só porque os europeus estavam como vimos fortemente apostados na realização do evento e os decisores políticos americanos tinham de evitar acções unilaterais dos aliados em relação a Moscovo, como também, e este dado é decisivo, porque, tal como Paris e Londres, Washington tinha de enquadrar a *Ostpolitik* no universo mais vasto das relações Leste-Oeste, impedindo assim que a RFA ficasse sozinha na sua abertura a Leste.⁵³

Dada esta conjugação de interesses e necessidades, em Novembro de 1972 iniciaram-se os preparativos multilaterais para a CSCE na capital finlandesa e, em Julho do ano seguinte, reuniram-se pela primeira vez os representantes diplomáticos de todos os Estados Europeus (com a excepção da Albânia), do Canadá, dos EUA e da URSS, num total de 35 países participantes. Os trabalhos estenderam-se até Julho de 1975, culminando na assinatura da Acta Final da Conferência de Helsínquia, a 1 de Agosto de 1975, da qual saiu um texto dividido em três áreas vitais de interesse, ou «pacotes» (*Baskets*).

O Pacote I, acerca da «Segurança na Europa» resultou numa «Declaração acerca dos Princípios para a Condução das Relações entre os Estados Participantes». Do seu escopo fizeram parte 10 princípios básicos para as relações entre os vários países que responderam às aspirações alemãs e soviéticas: o respeito pela soberania; o não recurso ao uso da força; a inviolabilidade das fronteiras; a integridade territorial; a resolução pacífica das disputas; a não intervenção em questões internas; o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais; e um «Documento acerca das Medidas de Confiança e Certos Aspectos de Segurança e Desarmamento».

O Pacote II, sobre a «Cooperação nos Campos da Economia, Ciência, Tecnologia e Ambiente», procurou regular e integrar as relações comerciais, produtivas e científicas entre os Estados participantes.

O Pacote III, relativo à «Cooperação nos Campos Humanitário e outros», procurou estabelecer provisões acerca das relações humanas, na sua interacção com o Estado, no acesso à informação e à formação, fazendo parte dos seus propósitos

⁵³Sobre a posição dos EUA no contexto da Conferência de Helsínquia ver o testemunho pessoal de Henry Kissinger em *Anos de Renovação...*, ob. cit

incentivar o livre fluxo de pessoas, de ideias e de informação ao longo dos dois blocos Europeus.⁵⁴

A chave da CSCE residiu em dois pontos muito particulares. Primeiro, numa provisão do Pacto I, introduzida pela diplomacia de Bona, segundo a qual «as fronteiras» podiam «ser alteradas, de acordo com o direito internacional, por meios pacíficos e por consenso». Segundo, nas disposições acerca dos Direitos Humanos contidas no Pacote III que significaram, no longo prazo, um expediente de corrosão da «Doutrina Brezhnev».

Na realidade, o primeiro ponto contribuiu posteriormente para legitimar a reunificação alemã e a menção aos direitos humanos, aos direitos de acesso à informação e ao movimento populacional foi utilizada para forçar a liberalização da Europa Central e de Leste. Como afirmou Henry Kissinger, «a Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa veio, assim, a desempenhar um duplo papel importante: na fase de planeamento moderou a conduta da União Soviética na Europa; depois acelerou o colapso do império soviético».⁵⁵

Independentemente das divergências que ainda existem entre os investigadores acerca do real alcance da Conferência de Helsínquia, é indiscutível o seu contributo para a promoção de dissidências dentro do espaço comunista e para as salvaguardar da repressão directa da “Doutrina Brezhnev”. Na Checoslováquia, o movimento dissidente “Carta 77” foi peremptório em usar a Acta Final da CSCE para provar publicamente que o regime estava em incumprimento das suas próprias disposições legais, ao restringir as liberdades políticas e civis dos seus cidadãos. Da mesma forma, na reunião de acompanhamento da CSCE em Madrid, em 1982, o Secretário de Estado americano, Alexander Haig, recorreu às disposições de Helsínquia para condenar a repressão polaca do movimento Solidariedade de Lech Walesa.⁵⁶

⁵⁴Geoffrey Edwards, «Human Rights and Basket III. Issues: Areas of Change and Continuity», *International Affairs*, vol. 61, nº 4, Outono de 1985, p., 632

⁵⁵Henry Kissinger, *Diplomacia...*, ob. cit., p.664

⁵⁶Geoffrey Edwards, «Human Rights and Basket III»..., ob. cit., p.640