

O multilateralismo e a política externa norte-americana.

Pereira da Costa José Manuel.

Cita:

Pereira da Costa José Manuel (2010). *O multilateralismo e a política externa norte-americana*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/31>

5º Congresso Latino-Americano de Ciência Política

Área Temática: Relações Internacionais - Problemas de agenda internacional

Resumo

Neste ensaio, inspirado na obra de John Ruggie “Multilateralism Matters”, procura-se mostrar como o unilateralismo da Administração Bush/Cheney está nos antípodas da tradição norte-americana dos fundadores do multilateralismo em política externa, os presidentes Wilson e F.D. Roosevelt.

O multilateralismo e a política externa norte-americana

Introdução

Nos oito anos da precedente administração americana assistimos ao revigoramento da ideia de “império”, (como talvez nunca tinha acontecido nas últimas décadas), com a chegada ao poder dos neo-conservadores, pela mão da dupla George W. Bush/Dick Cheney. Assim como foram devastadores para o mundo os doze anos de poder dos nazis alemães, o mesmo se poderá dizer (descontando as devidas distâncias) dos efeitos nas relações internacionais da década que abriu o terceiro milénio. (Só assim se poderá compreender a atribuição do Prémio Nobel da Paz a Barack Obama pela simples enunciação de uma mudança nessa política). Com efeito, numa altura em que se prosseguia a construção de uma nova ordem internacional, a que Bush-pai se referira no final da guerra-fria e a administração Clinton procurou concretizar, assistimos com Bush-filho e Cheney à tentativa de aproveitamento das novas condições da chamada “globalização” para impor unilateralmente e de forma hegemónica uns pretensos interesses americanos, mistura de fundamentalismo religioso com a prática de extrema-direita fascista, se tivermos em conta o modo como foi aplicada a política externa americana nesse período. Certo que a “provocação” do 11 de Setembro de 2001 muito contribuiu para esse efeito, mas os objectivos ideológicos de hegemonia americana mundial, impostos pela via militar, encontravam-se já presentes no pensamento dos neo-conservadores. Depois do “multilateralismo selectivo” da administração Clinton, cujo período negro talvez seja apenas o do bombardeamento da Sérvia, em 1997, ao arripio do direito internacional, entrou-se num unilateralismo cego na era Bush II, que quase anulava definitivamente o papel das Nações Unidas na cena mundial, não fora a persistência daqueles que em muitas partes do mundo resistiram aos novos cantos de sereia que defendiam uma nova ordem internacional sem aquela organização. Acresce, o desrespeito pelos acordos que a maior parte das nações tinha assinado recentemente,

como o Protocolo de Kyoto e a institucionalização do Tribunal Penal Internacional, e ainda as políticas que levaram ao desencadear da crise financeira internacional, no Outono de 2008, propagada rapidamente ao comércio internacional e ao sector industrial, com as mais graves consequências sociais na maior parte dos países. Como balanço final de governo, dificilmente se poderia encontrar pior nas últimas décadas.

Os primórdios do multilateralismo

É no quadro actual, generalizadamente aceite, de repúdio da política de George W. Bush, (inclusive por alguns teóricos das Relações Internacionais que o apoiaram inicialmente, como Francis Fukuyama), que terá interesse analisar as raízes do multilateralismo e verificar como elas estão profundamente ligadas a alguns períodos importantes da teoria e da prática política dos Estados Unidos da América.

Como bem refere Maurice Vaisse no seu artigo “Une invention du xix siècle”¹, a diplomacia multilateral começou a praticar-se no Congresso de Viena em 1815, onde todas as monarquias se concentraram, em dezenas de missões diplomáticas, para desenhar as novas políticas a seguir após a tentativa malograda de Napoleão de hegemonização da Europa.

Outro momento importante do multilateralismo, é sabido, foi o período imediatamente após a Primeira Guerra Mundial, com a criação da Sociedade das Nações e a implementação dos princípios que a regiam de “paz universal e justiça social”, esta última a ser levada a cabo com a acção da Organização Internacional do Trabalho, também criada nesse momento. O presidente americano Woodrow Wilson, seu principal impulsionador, não conseguia convencer os parlamentares do seu próprio país a participar na organização, uma das principais razões que levou ao seu enfraquecimento. Na teoria das Relações Internacionais, o fracasso do multilateralismo neste período, com as consequências conhecidas que resultaram na Segunda Guerra Mundial, levou ao aparecimento da Teoria Realista, primeiro com Edward Carr, antigo funcionário da Sociedade das Nações, e depois com Hans Morgenthau, a partir da década de 1950.

Esta teoria iria perdurar durante todo o período da guerra-fria, no quadro do sistema bipolar, não tendo, no entanto, deixado de aparecer outras teorias que punham em causa a exclusividade dos Estados como interventores nas decisões de política internacional. Uma das principais foi sem dúvida o Transnacionalismo de Robert Keohane e Joseph Nye, aparecido na década de 1970. Esta corrente, como o Institucionalismo, baseia-se na importância crescente das instituições internacionais e das organizações não-governamentais como participantes nas decisões da política internacional, tirando o monopólio aos Estados.

“Multilateralism Matters”

Este é o título de uma compilação de textos editados por John Gerard Ruggie em 1993, logo após o final da guerra-fria. Este autor é geralmente conhecido como o principal teorizador do multilateralismo moderno. No seu ensaio começa por lembrar que o desmembramento da União Soviética, que ninguém previra como provável, teve um tal impacto que se poderá talvez considerar como a mais importante mudança geopolítica

¹ VAISSE, Maurice, *Le multilatéralisme*, Editions de la Découverte, Paris 2007.

do século xx. E foram os princípios e as instituições multilaterais que permitiram estabilizar as suas consequências. E cita o conhecido texto de Robert Gilpin, de 1981, *War and change in World Politics*, onde o autor defende que a guerra é o principal mecanismo de mudança na história, o que o levava a prever, dado o estado das relações entre os dois blocos, que não haveria alterações a curto prazo na disputa entre os Estados Unidos da América e a URSS.²

A resolução dos problemas resultantes da guerra-fria na Europa, com a aceitação pela União Soviética da unificação alemã e a manutenção da sua integração na NATO, permitiu alterar o relacionamento bilateral entre os dois blocos para algo de novo, a que Bush-pai chamou “uma nova ordem mundial”. Uma parte desse discurso nas Nações Unidas, intitulado “A ONU – parlamento mundial da paz”, em 1 de Outubro de 1990, é transcrita por Henry Kissinger na sua obra *Diplomacia*: “Temos uma visão de uma nova parceria das nações que transcende a guerra-fria. Uma parceria baseada na consulta, na cooperação e na acção colectiva, especialmente através de organizações internacionais e regionais. Uma parceria unida por princípios, pelo cumprimento da lei e baseada numa partilha igual, tanto de custos como de obrigações. Uma parceria cujos objectivos são incrementar a democracia, a prosperidade e a paz e reduzir os armamentos”.³

Segundo a definição de Ruggie de 1993 sobre o multilateralismo, este conceito refere-se à “coordenação das relações políticas entre três ou mais Estados de acordo com certos princípios”.⁴ São estes que distinguem o multilateralismo de uma simples aliança de Estados para qualquer fim ou ainda de alguns acordos bilaterais, que são neutros do ponto de vista dos princípios. Num tratado sobre segurança de tipo multilateral, por exemplo, a cláusula que implica, como na Aliança Atlântica, o apoio militar dos Estados que a compõem a outro que tenha sido atacado, qualquer que seja o membro da aliança em causa, distingue-se claramente dos acordos bilaterais, que podem ser muito diferenciados entre si, não implicando condições idênticas entre uns e outros.

Ruggie estabelece os três princípios por que ficou conhecida a sua teoria do multilateralismo como sendo: indivisibilidade, reciprocidade e generalidade. Indivisibilidade entre os membros da colectividade, no que respeita ao tipo de comportamento em questão. A reciprocidade implica que não haja desvantagens para qualquer membro, o que significa que todos são importantes ao receberem igualmente os benefícios distribuídos. A generalização das normas de conduta, como os precedentes, concretiza-se em instituições como a NATO e a União Europeia. Exemplo é a cláusula do Tratado do Atlântico Norte, referida acima, que obriga os seus membros a acorrerem em defesa de um outro (e de todos) que tenha sido atacado. Significa, também, na União Europeia que esse princípio do multilateralismo implica a distribuição dos custos e benefícios por todos.

Os desígnios de Franklím Delano Roosevelt

Embora o multilateralismo não tenha nascido em 1945, sofreu um grande incremento depois dessa data. A hegemonia americana resultante das condições existentes logo após a Segunda Guerra Mundial permitiu criar um mundo à imagem dos próprios Estados Unidos. Ruggie refere a antipatia americana pela ordem económica criada pela Alemanha nazi, baseada em acordos bilaterais que originavam conflitos frequentes, uma

² RUGGIE, John, *Multilateralism matters, the theory and praxis of an institutional form*, Columbia University Press, New York, 1993, pg. 3.

³ KISSINGER, Henry, *Diplomacia*, Gradiva, Lisboa, 1996, pg. 702.

⁴ RUGGIE, ob.cit. pg. 7.

vez que, no seu âmbito fechado, considerava como “inimigos” aqueles que estavam fora desse mercado restrito. Também o sistema imperial britânico, de condições preferenciais com as suas colónias, era objecto da censura americana, que propunha o desmantelamento das barreiras comerciais, a redução das tarifas e a implementação do processo de descolonização.⁵ Os decisores americanos encontraram-se pois na posição de terem de escolher um sistema económico e político para o pós-Segunda Guerra Mundial. Entretanto, poucos anos antes surgira o *New Deal* e um intervencionismo estatal importante devido à *Grande Depressão*.

O multilateralismo vai ser pois, no campo económico como no político e no da segurança, o tipo de organização escolhida pelos americanos para implementar uma nova ordem mundial. Tanto mais que, segundo John Gaddis, citado por Ruggie, a estratégia de Roosevelt era a de trazer a União Soviética a cooperar com o Ocidente através das Nações Unidas, especialmente no campo da segurança. A isto chamou Gaddis “contenção através da integração”.⁶ O que permitia também aos americanos intervirem nas questões internacionais através da ONU, acarretando uma maior aceitação pelo povo dos Estados Unidos, sempre renitente a este respeito.⁷ As Nações Unidas terão assim nascido de um misto entre o conhecido conceito *balance of power*, equilíbrio de poderes, consubstanciado no Conselho de Segurança, e um mecanismo de segurança colectiva, representado pela Assembleia Geral, tornando os dois compatíveis. Uma vez caída a “Cortina de Ferro”, a estratégia americana passou a ser a de exclusão da União Soviética e a de passar ao lado das Nações Unidas no que respeita às principais questões da segurança.⁸

Em relação à Europa, os Estados Unidos recusaram alianças e ajudas económicas bilaterais, concretizando-as antes no Plano Marshall, (2% das despesas do governo americano), a partir de 1947. O que requereu da parte dos europeus, como se sabe, a criação de uma instituição multilateral para recepção e distribuição dessa ajuda, a Organização Europeia para a Cooperação Económica, OEEC, antecessora da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, OCDE. No que respeita à segurança, o Tratado do Atlântico Norte, NATO, concretizar-se-ia em 1949. Para Ruggie, a Aliança Atlântica é criada na sequência das negociações nas Nações Unidas respeitantes ao artigo 51 da Carta, que permite o direito de defesa, individual ou colectivo, dos Estados no caso de serem alvos de ataques do exterior.

A acção dos Estados Unidos, depois da Segunda Guerra Mundial, na criação de várias organizações multilaterais, como as de Bretton Woods, abrangendo igualmente os outros principais sectores de actividade, político, económico e securitário, mantendo embora a garantia de que os seus interesses não são prejudicados, como foi o caso do veto no Conselho de Segurança, exigido também pela União Soviética, explica-se por várias razões. Uma delas a sua hegemonia, que lhe permite organizar o mundo de modo a fazer prevalecer os seus interesses, mas mantendo um equilíbrio com os outros aliados. Há quem refira, segundo Ruggie, que a bipolaridade com a URSS contribuiu também para este tipo de organização da política internacional.⁹ O certo é que o plano americano de criação de organismos multilaterais antecede em alguns anos o início da guerra-fria. Basta lembrar que a conferência de Bretton Woods se realizou em 1944,

⁵ RUGGIE, ob. cit. pgs. 25 e 26.

⁶ GADDIS, Jonh Lewis, *Strategies of containment*, Oxford University Press, New York, 1982.

⁷ RUGGIE, ob. cit. pg. 26.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Esta é também a opinião de Immanuel Wallerstein, para quem, durante a guerra-fria, havia uma espécie de pacto tácito entre as duas superpotências de não interferirem na esfera de influência de cada uma. (Conferências na Universidade de Coimbra e de Bruxelas, em 2006 e 2008, respectivamente).

mas desde 1941, com as decisões da *Carta do Atlântico*, resultante da conferência entre Roosevelt e Churchill em Agosto desse ano, que esse plano estava em marcha. Como mais à frente se verá, os Estados Unidos pretenderam projectar no campo internacional a bem sucedida experiência de regulação do *New Deal* de alguns anos antes.¹⁰

Ruggie termina o seu ensaio com algumas considerações óbvias. A lógica é que um poder hegemónico seja tentado a utilizar mais as opções bilateral e unilateral nas relações com os outros Estados. Isso parece não ter acontecido devido à tradição e estrutura de poder democrática profundamente arraigada nas instituições americanas.

Uma outra ensaísta nesta compilação de textos sobre o multilateralismo, Anne-Marie Burley, analisou o período de 1939 a 1945 nos Estados Unidos e chegou à conclusão de que havia a intenção de estender ao resto do mundo o sistema americano resultante da batalha contra a Grande Depressão, quando se encontrou “uma ligação entre a prosperidade económica e a estabilidade política e a responsabilidade dos governos em assegurar o mínimo de bem-estar aos cidadãos”.¹¹ Um Estado liberal procurou criar, com apoio de outros, uma ordem internacional liberal. Alguns dos participantes nos preparativos para o estabelecimento desta última, antes do final da guerra, eram os mesmos, segundo Burley, que tinham trabalhado na implementação do *New Deal*. Esta autora define numa frase o que seria o multilateralismo para esses “policymakers”: a internacionalização da concepção liberal do Estado de Direito.¹²

No sector do comércio internacional, como é sabido, procurou criar-se uma organização multilateral com vastas atribuições, que seria designada por Organização Internacional do Comércio. Mas a sua carta constitutiva, embora aprovada na Conferência de Havana de 1948, nunca entrou em vigor, assim como a própria organização. Isso não impediu que o regime do GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*, entrasse formalmente em aplicação em 1 de Janeiro de 1948, paralelamente à criação das instituições financeiras de Bretton Woods em 1944, e segundo os princípios estabelecidos na Conferência do Atlântico entre Roosevelt e Churchill, que propunham a todos os Estados “o acesso igualitário ao comércio e às matérias-primas do mundo, que são necessárias à prosperidade económica”, assim como “implementar uma completa colaboração entre todas as nações no campo económico, com o objectivo de assegurar para todos melhores condições de trabalho, desenvolvimento económico e segurança social”.¹³

Segundo Judith Goldstein, na sua contribuição sobre esta matéria, os Estados Unidos desejavam, desde o fim da Primeira Guerra Mundial, criar uma organização multilateral para o comércio. O próprio presidente Woodrow Wilson tinha tentado um abaixamento de tarifas que, no entanto, durou pouco tempo.¹⁴ Nas negociações resultantes da Carta do Atlântico, a que se juntou posteriormente o Canadá, os ingleses marcaram a intenção de que o objectivo da liberalização da política comercial deveria ser o de realizar o pleno-emprego, segundo os princípios keynesianos. Os americanos defendiam, por outro lado, que não devia ser prejudicada a vitalidade económica de alguns sectores de produção e que não se podia pedir a outras nações que participassem em matérias de política interior que apenas diziam respeito a cada país.¹⁵ Ao mesmo tempo que se trabalhava na carta constitutiva da (que nunca veria a luz do dia) Organização

¹⁰ RUGGIE, ob. cit. pgs. 27 a 30.

¹¹ BURLEY, Anne-Marie, *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993, pg. 125.

¹² BURLEY, ob. cit. pg. 144.

¹³ *In INSTITUTIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES*, Jean Jacques Rey, edição da Université Libre de Bruxelles, 1988, pg. 20.

¹⁴ GOLDSTEIN, Judith, *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993, pgs. 204 e 214.

¹⁵ GOLDSTEIN, ob. cit. pgs. 215 e 216.

Internacional do Comércio, procurava-se implementar as condições para um novo tipo de comércio internacional, consubstanciadas no GATT, que, como já vimos, esse sim, entraria formalmente em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1948.

Na conferência das Nações Unidas sobre o comércio, em Genebra, na Primavera de 1947, em que participaram 56 países, os Estados Unidos exigiram a introdução de algumas exceções na carta da OIC e no regime do GATT, a mais importante das quais seria a do sector agrícola estar isento da interdição de subsídios. Foi esta exceção americana que levaria mais tarde, em 1962, à criação da Política Agrícola Comum europeia. As condicionantes dos britânicos sobre o pleno-emprego (convém não esquecer que o governo de então era liderado pelo Partido Trabalhista) e a sua não aceitação das exigências dos americanos de eliminação das preferências tarifárias dadas aos territórios da *Commonwealth* levaram ao veto pelo Congresso dos Estados Unidos da carta da OIT e por consequência à não existência da organização.¹⁶ O que não impediu a sobrevivência do GATT, que, como se sabe, só em 1995 foi extinto devido à criação da Organização Mundial do Comércio.

O multilateralismo no sector securitário

Steve Weber, que se ocupa das questões securitárias na colectânea, assinala que embora a NATO se tenha tornado numa organização “não-multilateral”, com os Estados Unidos a assumirem o comando e a responsabilidade das decisões ao longo do tempo, ela nasceu segundo os princípios multilaterais e fazia parte do mesmo conjunto preparado pelos americanos. No campo político utilizou-se o multilateralismo como meio de promover a multipolaridade. Mas a ameaça soviética levou à primazia da defesa militar, secundarizando a perspectiva multipolar, pelo menos nos finais dos anos 1940, quando se iniciou a guerra-fria. No entanto, para este autor, depois da Guerra da Coreia, entre 1956 e 1961, na segunda presidência de Eisenhower, foi desenvolvido de novo o multilateralismo no interior da NATO, quando os americanos se propunham partilhar com os aliados o seu arsenal nuclear.¹⁷ Foi o período em que se procura, do lado de cá do Atlântico, criar a Comunidade Europeia da Defesa, CED, que nunca se concretizaria. Esse plano americano compreendia uma força nuclear europeia independente, que, a concretizar-se, iria modificar a natureza do equilíbrio de forças entre o Leste e o Oeste. Posteriormente, foi afastado pela administração Kennedy, que deu a primazia à política de dissuasão nuclear, pondo de lado o multilateralismo como estratégia.

Roosevelt pensava existirem razões geopolíticas para considerar que os “quatro grandes”, Reino Unido, Estados Unidos, China e União Soviética, iriam utilizar uma política externa caracterizada pelo pragmatismo e a prudência, devido à interconexão dos seus interesses em várias regiões do globo. E que isso levaria a uma cooperação pacífica entre eles. Considerava da maior importância que não fosse dada a aparência de que uma aliança anti-União Soviética estava a ser criada, de modo a poder continuar a cooperação com aquele país. A exceção foi a decisão, no Verão de 1943, de não fornecer a Moscovo informações sobre o programa nuclear americano. Esta ideia de cooperação, segundo Weber, continuou mesmo no início da presidência Truman, em 1945, embora o Departamento de Estado não estivesse totalmente de acordo. Para a mudança nesta política teve uma importância fundamental o “longo telegrama” de George Kennan, embaixador americano em Moscovo, que, sob o anonimato de X,

¹⁶ GOLDSTEIN, ob. cit. pg. 218.

¹⁷ WEBER, Steve, *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York, 1993, pg. 234.

publicou na revista *Foreign Affairs* de Fevereiro de 1946 um artigo onde defendia que o expansionismo da União Soviética tinha de ser contido. Mas isso não implicava para ele e outros elementos da administração americana um confronto directo e ideológico com a União Soviética, pois a bipolarização poderia resultar numa terceira guerra mundial. Os Estados Unidos pretendiam a criação de vários pólos, um dos quais incluindo uma Europa forte e unida, política, económica e militarmente, com o ressurgimento da Alemanha, enquadrado na Comunidade Europeia da Defesa. Não desejavam ser apenas eles a confrontarem-se com os soviéticos e por isso preparavam também um centro de poder independente na Ásia. Tal como Roosevelt, Kennan pensava que um sistema internacional multipolar salvaguardava melhor as características políticas do Estado americano.¹⁸

O agravamento das relações EUA-URSS

Durante a administração Truman vários acontecimentos obrigaram os americanos a envolverem-se mais profundamente na Europa, mantendo o mais possível a perspectiva multilateral e evitando a dependência do continente em termos de segurança. Ao mesmo tempo, perceberam que a ameaça soviética não era a de uma invasão militar a curto prazo, mas antes de uma luta política por tempo indeterminado.

A 12 de Março de 1947, Truman anuncia no Congresso a doutrina do “containment”, ou contenção dos soviéticos, que naquele preciso momento estavam prestes a tomar o poder na Grécia, em guerra civil há dois anos. O general Marshall informara o presidente e o Congresso das dificuldades da situação, em que a queda da Grécia (e em seguida da Turquia) poderia levar ao “domínio dos soviéticos na Europa, Médio-Oriente e Ásia”. As medidas tomadas por Truman foram de envio de dinheiro e conselheiros, mas não de tropas, aos elementos que na Grécia ou em qualquer outra parte lutavam contra os comunistas.¹⁹ Esses conflitos, nalguns países, resultavam da correlação de forças existente durante a Segunda Guerra Mundial e do modo como foi posto termo, em cada país, às hostilidades.

O Plano Marshall, anunciado em Junho do mesmo ano, fazia parte da mesma operação de ajuda aos países europeus, com o objectivo de evitar que os soviéticos se aproveitassem da desagregação económica, social e política com que se confrontava o velho continente. Mas mantinha-se a ideia de “reconstituir uma comunidade europeia que pudesse jogar um papel independente num equilíbrio multipolar de poder, sem a necessidade da sua segurança ser assegurada por Washington”.²⁰ E a primeira organização multilateral a ser criada na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, seria a OECE, já referida, precisamente para gerir a ajuda canalizada pelo Plano Marshall.

Steve Weber refere que muitos europeus eram, ao contrário de Washington, partidários de um empenhamento dos americanos em termos de segurança, tendo o responsável pelo Foreign Office, Ernest Bevin, em Janeiro de 1948, proposto que os Estados Unidos participassem numa “União Ocidental da Defesa”, que resultaria do Tratado de Dunquerque, recentemente criado entre a França e a Grã-Bretanha. A recusa dos

¹⁸ WEBER, ob. cit. pgs. 240 e 241.

¹⁹ WEBER, ob. cit. pgs. 242 e 276.

²⁰ WEBER, ob. cit. 243.

Estados Unidos levou Bevin a propor um pacto de segurança bilateral entre os dois países, o que também não foi aceite. A França, igualmente, receosa do ressurgimento alemão, procurou que os americanos se empenhassem num plano de segurança mútua. No início de 1948, os Estados Unidos tinham pois aceite apenas compromissos mínimos em termos de segurança, (apesar das insistências dos europeus para um maior compromisso), na perspectiva de um equilíbrio de poderes multipolar com a União Soviética, a que se acrescentava uma Europa independente.²¹

Depois do Golpe de Praga de Fevereiro do mesmo ano, tudo mudou. A URSS mostrou que iria controlar as políticas interna e externa dos seus aliados da Europa de Leste. A perspectiva americana era agora a de que, provavelmente, teria que se comprometer a longo prazo numa nova organização europeia de segurança. O Tratado de Bruxelas, entre os europeus, é assinado a 17 de Março. França, Grã-Bretanha, mais os países do Benelux, querem mostrar aos americanos que estão prontos para uma aliança militar. Mas estes resistem. Pretendem apenas fazer uma declaração de apoio ao Tratado de Bruxelas, que se materializa na União da Europa Ocidental, UEO. O Canadá mostra-se interessado em participar. Em Junho dá-se o bloqueio soviético a Berlim, o que põe em situação de fragilidade o ponto de vista daqueles que na administração americana continuam a defender o cenário de uma defesa autónoma da Europa. Em Setembro, a UEO cria uma força militar entre os seus membros, que não inclui americanos. E em Outubro requer formalmente aos Estados Unidos negociações sobre um Tratado do Atlântico Norte. Mas Kennan afirma que o compromisso de Washington é temporário e devido apenas à ameaça imediata dos soviéticos. A longo prazo, pretendem uma Europa como “terceira força”, unida política e militarmente, que pudesse levar à retirada das superpotências do continente. Na discussão, que a seguir se desenrola sobre futuro Tratado do Atlântico Norte, os americanos rejeitam de início a obrigação de implicarem as suas tropas em caso de ataque. E quando a versão final do tratado é concluída, em Fevereiro de 1949, é deixada a cada Estado a decisão mais apropriada a tomar em caso de guerra, sendo aliás indicada como apenas uma resposta possível a utilização da força armada a uma agressão, segundo os artigos 3 e 5. Quando o tratado é assinado, em Abril de 1949, os Estados Unidos não recebem nenhum privilégio especial na organização, onde a cada país corresponde apenas um voto. O órgão político da aliança, o Conselho do Atlântico Norte, é constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e em todos os outros órgãos que são criados prevalece a mesma regra: “um país, um voto”. O Comité de Defesa é formado pelos Ministros da Defesa dos Estados membros e dele emana um Comité Militar, constituído pelos Chefes do Estado-Maior de cada país. O princípio do comando nacional para as forças de cada país fez parte do plano quadrienal que entrou em vigor em Abril de 1950 e só mais tarde surgiu a noção de forças integradas com um comando supremo e centralizado. Tudo isto continuava a manter a organização como uma instituição multilateral, na linha das outras que, como vimos, os Estados Unidos se propuseram criar depois da Segunda Guerra Mundial, na nova ordem internacional resultante do fim das hostilidades.²²

As implicações da Guerra da Coreia

É depois da invasão da Coreia do Sul pelas tropas vindas do norte, em Junho de 1950, apoiadas pela República Popular da China, proclamada um ano antes, que os americanos decidem suspender o multilateralismo dentro da NATO e na sua relação com a União Soviética. Steve Weber refere, inspirando-se na obra de John Gaddis

²¹ WEBER, ob. cit. 244.

²² WEBER, ob. cit. pgs. 246 e 247.

citada anteriormente, que muitos na administração americana pensaram que a invasão da Coreia poderia ser uma manobra de diversão para um ataque posterior dos soviéticos na Europa.²³ Em Julho, o governo americano pede ao Congresso um reforço de 10 mil milhões de dólares para despesas com a defesa, metade dos quais serão canalizados para a NATO. Em Setembro, o presidente Truman anuncia o envio de mais tropas para a Europa e o princípio de defesa do continente “custe o que custar”. Estabelecida a nova estratégia da NATO, é definida a área de actuação da aliança, o mais para leste possível, o que implica uma reorganização e uma coordenação mais aprofundada das novas forças em presença. O Conselho do Atlântico Norte instrui o Comité de Defesa para que seja criada uma força integrada, controlada por um comando centralizado. Esse comando, que seria designado por SACEUR, *Supreme Allied Commander Europe*, é formalizado em Dezembro desse mesmo ano de 1950 e oferecido ao general Eisenhower. Esta reorganização, dirigida pelos norte-americanos, põe fim à actuação multilateralista, até então praticada, por necessidade de eficácia na direcção das forças militares em solo europeu, entretanto muito reforçadas por elementos vindos do outro lado do Atlântico. Na prática, é resolvido também o problema da desconfiança dos britânicos e franceses de colaborarem militarmente com os alemães. Os Estados Unidos estavam assim a contribuir para a integração europeia, como era sua intenção desde o início. Mas logo que desapareceu o receio de uma intervenção dos soviéticos na Europa, como complemento à Guerra da Coreia, regressou à administração americana e ao Congresso a ideia de redução do envolvimento das tropas americanas, com diminuição em 9% do orçamento militar, e de criação de uma força militar europeia integrada e autónoma, independente dos Estados Unidos.²⁴

As presidências de Eisenhower

O general, antigo comandante das forças da NATO na Europa, começou o seu primeiro mandato como Presidente dos Estados Unidos da América em Janeiro de 1953 e logo mostrou interesse em reduzir as despesas com as forças armadas. Para isso, procurou que a Alemanha Ocidental fosse incorporada na NATO, depois de assinados os acordos de Paris, em Outubro de 1954, que reconheciam a República Federal Alemã como um Estado soberano. Em seguida, decidiu incrementar a parte das armas nucleares no conjunto do armamento dos Estados Unidos à disposição da NATO, implicando a redução de pessoal no continente europeu. Em Dezembro desse ano, o Conselho do Atlântico Norte decidiu alinhar a estratégia da organização com a dos Estados Unidos e autorizar o SHAPE, *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, a considerar a possibilidade de serem utilizadas armas nucleares em futuros conflitos.²⁵ Esta perspectiva, segundo Steve Weber, retirava o carácter multilateral da organização, que Eisenhower também partilhava, e desincentivava os europeus a investirem mais na sua própria defesa. Os americanos ficavam numa posição privilegiada no seio da aliança. O presidente receava que as instituições democráticas americanas fossem prejudicadas com um longo estado de “quase guerra” com a União Soviética e, ao contrário, também era a favor de um combate contra o comunismo através da criação de vários pólos autónomos em diferentes lugares do planeta. Além de que, pensava, velhas nações como a França, a Grã-Bretanha e a Alemanha, que tinham jogado um papel muito importante na política mundial, não podiam ser secundarizadas, como se de pequenos actores se tratassem. Esta situação resultava do facto de apenas os Estados Unidos estarem na

²³ WEBER, ob. cit. pgs. 247 e 279.

²⁴ WEBER, ob. cit. pg. 249.

²⁵ WEBER, ob. cit. pg. 250.

posse de armamento nuclear e por isso Eisenhower era de opinião que, numa aliança baseada na confiança, “não deveria ser negado aos nossos aliados aquilo que o nosso potencial inimigo já tem”.²⁶ Tanto a Grã-Bretanha como a França ambicionavam entrar no clube das potências nucleares e no caso da França, mesmo antes de De Gaulle regressar ao poder, em 1958, já o Primeiro-Ministro da IV República, Pierre Mendès-France, tinha dado luz verde ao desenvolvimento de um programa nuclear. A questão era pois a de facilitar aos aliados europeus, França e Grã-Bretanha, o acesso às armas nucleares.

E Eisenhower era a favor porque pensava que o armamento nuclear instalado na Europa Ocidental seria suficientemente dissuasor, de modo a evitar uma aventura da parte da União Soviética, ao mesmo tempo que contribuía para a defesa do próprio território dos Estados Unidos. E as aspirações a esse armamento por parte das potências europeias, “se bem canalizadas, poderiam contribuir para a integração europeia e ajudar a pôr de novo sobre a mesa o cenário da multipolaridade”, retirado da agenda política desde 1950, como vimos acima.²⁷ A ideia consistia, igualmente, em proporcionar aos europeus a gestão da energia nuclear para fins pacíficos, para o que foi criada a Comunidade Europeia da Energia Atómica, EURATOM, em 1957, ao mesmo tempo que a CEE, depois do fracasso da CED.²⁸ Impedia, também, segundo os receios de alguns em ambas as margens do Atlântico, possíveis veleidades dos alemães em dotarem-se eles próprios de energia nuclear e poderem entrar num “neutralismo” perigoso e totalmente inaceitável.

Depois da Crise do Suez, em princípios de Novembro de 1956, em que França e Grã-Bretanha, juntamente com Israel, foram obrigadas a fazer marcha atrás na invasão do Egipto, por ordem expressa de Eisenhower, depois da nacionalização do canal por Nasser, em Julho do mesmo ano, aquelas duas potências europeias pediram, na reunião do Conselho do Atlântico Norte, o acesso a armas nucleares de curto alcance.

O presidente americano expressou compreensão por este desejo, que estava já nas suas intenções satisfazer, conforme referido acima. Mas o organismo americano de controle da energia nuclear, *The Joint Committee on Atomic Energy*, JCAE, criado em 1946 pelo *MacMahon Act*, aquando do escândalo dos “espiões atómicos”, que possibilitaram a fuga para a URSS dos planos nucleares americanos, passou a vetar sistematicamente qualquer transferência de tecnologia nuclear. Eisenhower propôs então o sistema que ficou conhecido como de “chave-dupla”. Isso significava que os europeus passariam a adquirir armas nucleares que ficariam enquadradas nas tropas da NATO, mas os americanos retinham as ogivas nucleares e a decisão da sua utilização. Britânicos e americanos avançaram com este plano de utilização das armas nucleares, decidido na reunião das Bermudas em Março de 1957, e Eisenhower estendeu mesmo a outras armas a disponibilidade americana, como os mísseis de curto alcance, os mísseis cruzado e os sistemas de defesa aérea, pensando alargá-los a outros aliados na Europa. Mas o lançamento do Sputnik soviético, em Outubro de 1957, modificou as condições geopolíticas, na medida em que os Estados Unidos passaram a considerar a possibilidade de serem alvo dos mísseis intercontinentais soviéticos. E na Europa passou a existir o receio de que os americanos abandonassem a NATO para se concentrarem na sua própria defesa. Um novo conceito de defesa passou a constar dos cenários de guerra europeus, com a possibilidade de desenvolverem as suas próprias

²⁶ WEBER, ob. cit. pgs. 251 e 280, (transcrito de uma conferência de imprensa do presidente americano em 3/2/60).

²⁷ Entretanto, depois da morte de Estaline, no XX Congresso do PC da URSS, em 1956, tinha sido proclamada a doutrina da “coexistência pacífica”.

²⁸ WEBER, ob. cit. pgs. 253 e 280.

armas nucleares independentemente dos Estados Unidos e até de resvalarem para um neutralismo e negociarem condições especiais de coexistência com a União Soviética.²⁹ Em Dezembro desse mesmo ano, o presidente americano convocou uma reunião em Paris do Conselho do Atlântico Norte, a nível de chefes de governo, onde reafirmou os princípios multilaterais da aliança, propondo um stock de armas nucleares dentro da aliança e estendendo aos aliados que o quisessem as condições oferecidas aos britânicos na cimeira das Bermudas. Os comandos SACEUR e SHAPE ficaram encarregados de estudar as propostas americanas. O resultado foi no sentido de as armas nucleares ficarem à disposição da NATO e não de cada país individualmente, ao mesmo tempo que a administração americana pedia ao JCAE a revisão das disposições que impediam a disseminação pelos aliados da tecnologia nuclear. Embora a intenção expressa do presidente Eisenhower fosse a de pôr à disposição dos europeus uma força nuclear independente e integrada, na prática a decisão de utilização dessas armas continuava nas mãos dos Estados Unidos, uma vez que eram os detentores das ogivas nucleares³⁰. Elementos da JCAE vieram à Europa inspeccionar as condições de utilização das armas nucleares e esta instituição manteve a sua oposição à partilha da tecnologia nuclear com os aliados europeus, contra o que era a vontade de Eisenhower e do seu Secretário de Estado John Foster Dulles. Tendo este afirmado que, se os Estados Unidos não partilhassem rapidamente o seu armamento nuclear com os aliados europeus, estes encarregar-se-iam de o desenvolver por eles próprios e isso poderia ser o fim da NATO e da CEE.³¹ O conflito entre as duas partes manteve-se até ao fim do segundo mandato do presidente, em Dezembro de 1960. Segundo a sua opinião, a JCAE devia ser extinta por prejudicar a política externa americana na Europa. Até final, o presidente lutou pelo seu plano de instalação de uma força estratégica multilateral, à disposição dos aliados europeus, que achava deverem defender-se a eles próprios no quadro da NATO, inclusive com “armas atómicas, se fosse necessário sem a concordância dos Estados Unidos”, como referiu num encontro com o Secretário-Geral da NATO, o belga Paul Henri Spaak, em 3 de Outubro de 1960. Já em Dezembro, mandou oferecer, durante a reunião do Conselho do Atlântico Norte, em Paris, cinco submarinos nucleares Polaris para enquadrar a força multilateral da NATO.

A acção de John Kennedy

O novo presidente ordenou uma avaliação da política de segurança dos Estados Unidos na Europa. A comissão encarregada dessa análise chegou a uma conclusão diferente de Eisenhower, segundo a qual as forças armadas americanas poderiam ter que actuar numa guerra na Europa e utilizar ou pelo menos ameaçar utilizar armas nucleares. A anterior política de “retaliação massiva” não era suficiente para dissuadir os soviéticos, concluíram esses peritos. O uso de armas nucleares e o seu controle pelos Estados Unidos era absolutamente necessário, de modo a preservar os riscos de uma escalada no processo.

A doutrina defendida no documento da comissão, dirigida pelo antigo Secretário de Estado Dean Acheson, tornou-se oficialmente na política de defesa dos Estados Unidos, aprovada em Abril de 1961. Uma das directivas nela incluídas obrigava os Estados Unidos a controlarem toda e qualquer possível utilização de armas nucleares na Europa, mesmo aquelas detidas pela Grã-Bretanha e a França, cuja utilização deveria ser sujeita ao seu veto. Este último país não devia ser apoiado no seu esforço para criar uma força

²⁹ WEBER, ob. cit. pg. 255.

³⁰ WEBER, ob. cit. pgs. 257 e 258.

³¹ WEBER, ob. cit. pg. 284.

nuclear própria e aos britânicos deveria ser exigido que integrassem o seu armamento nuclear na NATO.³² A utilização dos submarinos nucleares postos à disposição da NATO pelo presidente Eisenhower ficaria agora sob estrito controle e dependente de autorização do novo presidente americano. Esta mudança significava uma dependência total das forças europeias às decisões de Washington, implicando a nível interno uma subordinação da política à estratégia militar. O que levou, como se sabe, a um conflito com o general De Gaulle e ao abandono pela França do comando militar da NATO, a que só regressaria em 2008. No Conselho Ministerial da NATO de Atenas, em Maio de 1962, os americanos apresentaram aos aliados a sua nova estratégia acerca da utilização das armas nucleares na Europa, baseada na necessidade de impedir a proliferação de vários centros de decisão. O multilateralismo no seio da NATO e a multipolaridade foram definitivamente postos de parte em 1965 pela administração Johnson, vítimas da estratégia nuclear.³³

Nas suas considerações finais sobre este tema, Steve Weber deixa transparecer a convicção de que, se a estratégia de Eisenhower tivesse prevalecido sobre a dos conselheiros de Kennedy, a implementação do multilateralismo na Aliança Atlântica e a criação de uma organização militar europeia integrada poderiam ter transformado, durante os anos 1960 e mais tarde, o sistema internacional bipolar num outro, multipolar, que teria dado um desenvolvimento diferente à guerra-fria.

Conclusão

As implicações que podem ser extraídas do multilateralismo mostram que a força não é o principal meio de actuação em política internacional, como pretendem os defensores das teorias realista e neo-realista. Uma das principais contradições destas teorias, que o multilateralismo põe a claro, é a de que a cooperação entre os vários Estados se pode concretizar, inclusivamente, nas questões securitárias, onde os conflitos são por vezes de grande acuidade.³⁴ Não deixa também de ser interessante focar que tenha sido o general Eisenhower, um militar, quem mais lutou, após a Segunda Guerra Mundial, pela implantação de um sistema multilateral no sector da segurança, não apenas entre os seus aliados mas também, e até onde foi possível, com a União Soviética. No entanto, a política de dissuasão nuclear, iniciada no fim do seu mandato, tornou-se depois com Kennedy portadora de um centralismo que tornou impraticável durante alguns anos o multilateralismo, mesmo no seio da NATO, e levou ao afastamento voluntário da França.

José Pereira da Costa

Universidade Nova de Lisboa

Janeiro de 2010

³² WEBER, ob. cit. pgs. 263 e 290.

³³ WEBER, ob. cit. pg. 266.

³⁴ KRATOCHWIL, Friedrich, *Multilateralism matters*, Columbia University Press, New York City, 1993, pgs. 446 a 451.