

um ímpeto e uma convicção de vitória inevitável, suficiente para retardar, talvez mesmo evitar, o colapso soviético?

Seja qual for a resposta acadêmica, o estadista não pode adotar a resignação como princípio de política. Pode até aprender a moderar a confiança em suas próprias avaliações e a abrir margem para o imprevisível; mas contar com o eventual colapso de um inimigo ameaçador é uma política que não dá nenhum conforto aos milhões de vítimas imediatas e transforma a formulação política em uma aposta irresponsável na intuição.

A agonia dos Estados Unidos no Vietnã foi um belo atestado de seus escrúpulos morais, por si só, boa resposta a todas as interrogações sobre o significado ético da experiência americana. Após um intervalo relativamente curto, os americanos recuperaram o rumo, nos anos 1980. No decorrer dos anos 1990, povos livres de toda parte já olhavam novamente para os Estados Unidos como guia para a criação de mais uma nova ordem mundial. Seu maior receio não era de uma presunçosa intromissão dos Estados Unidos, mas de uma nova retirada americana do mundo. Eis a razão por que a tristeza das recordações da Indochina deve servir para lembrar-nos que a coesão americana é um dever, pois é uma esperança dos povos.

28

Política externa e geopolítica

A diplomacia triangular de Nixon

Para Nixon, o agonizante processo de extrair os americanos do Vietnã, no final, tem relação em manter a posição dos Estados Unidos no mundo. Mesmo sem aquele purgatório, seria o caso de uma grande reavaliação da política externa americana, pois a era da dominação quase total dos Estados Unidos, no palco mundial, chegava ao fim. A vantagem nuclear dos Estados Unidos estava sendo reduzida, e sua supremacia econômica desafiada pelo crescimento dinâmico da Europa e do Japão, ambos restaurados com recursos americanos e em segurança provida pelos Estados Unidos. O Vietnã, enfim, foi o sinal de que estava mais do que na hora de reavaliar o papel dos Estados Unidos no mundo em desenvolvimento e de encontrar algum terreno sustentável entre o retraimento e a superextensão.

Por outro lado, surgiam novas oportunidades para a diplomacia americana, nas graves rachaduras abertas no que, em toda a Guerra Fria, se considerou o monolito comunista. As revelações de Krushev, em 1956, sobre as brutalidades do regime de Stalin e a invasão soviética da Tchecoslováquia, em 1968, haviam abalado o apelo ideológico do comunismo no restante do mundo. Ainda mais a ruptura entre a China e a União Soviética prejudicou a pretensão de Moscou a líder de um movimento comunista unido. Os acontecimentos indicavam que havia campo para uma nova flexibilidade diplomática.

Durante 20 anos, o idealismo wilsoniano permitira aos governos americanos cumprir o seu papel global com um vigor missionário. Mas os Estados Unidos do final dos anos

1960 — atolados na Indochina e dilacerados no conflito interno — precisavam de uma definição mais complexa e cambiante para suas iniciativas internacionais. Wilson orientara um país novo em questões internacionais e confiante em sua capacidade de levar qualquer problema até a resolução final; Nixon recebeu uma sociedade tomada de frustração, cujo futuro dependeria da sua capacidade de estabelecer metas admissíveis de longo prazo e de perseverar no curso, mesmo diante da adversidade, sem ceder à descrença.

Richard Milhous Nixon herdara condições de quase guerra civil. Profundamente desconfiado do *establishment* e, reciprocamente, não gozando da confiança de muitos dos seus representantes, mesmo assim manteve a firme convicção de que a principal democracia do mundo não poderia abdicar das suas responsabilidades nem renunciar ao seu destino. Poucos presidentes foram tão complexos quanto Nixon: tímido, mas determinado; inseguro, porém resoluto; desconfiado de intelectuais, todavia pessoalmente um homem profundamente reflexivo; ocasionalmente impetuoso nos discursos, no entanto paciente e sagaz em seus desígnios estratégicos, Nixon viu-se na posição de ter de guiar os Estados Unidos na passagem da dominância à liderança. Frequentemente pouco generoso em seus pronunciamentos e incapaz de projetar calor pessoal, Nixon realizou, não obstante, sob as circunstâncias mais difíceis, o teste crucial da liderança, ao conduzir sua sociedade daquilo que era familiar para um mundo que ela jamais conhecera.

Nenhum presidente americano possuiu conhecimento maior de questões internacionais. Nenhum, exceto Theodore Roosevelt, viajou tanto para o exterior; ou tentou, com interesse tão real, compreender o pontos de vista de outros líderes. Nixon não era um estudante de história, como Churchill ou De Gaulle haviam sido. Em geral, aprendia o suficiente sobre o passado de um país, para absorver os rudimentos dos fatos pertinentes às suas circunstâncias — frequentemente, nem isso. Contudo, ele possuía uma capacidade excepcional para perceber a dinâmica política de qualquer país que lhe prendesse a atenção. E sua compreensão das realidades geopolíticas era verdadeiramente notável. A administração de Nixon da política interna poderia ser, às vezes, distorcida pela ambição e insegurança pessoais. Mas, em política externa, suas acentuadas habilidades analíticas e extraordinária intuição geopolítica estavam sempre energicamente focalizadas nos interesses americanos.

Nixon não aceitava as verdades wilsonianas da bondade essencial do homem ou da harmonia básica entre as nações, a ser mantida através da segurança coletiva. Wilson via um mundo que progredia inexoravelmente em direção à paz e à democracia; a missão dos Estados Unidos naquele mundo seria ajudar o inevitável a acontecer. Para Nixon, o mundo estava dividido entre amigos e antagonistas; entre palcos para a cooperação e

arenas onde os interesses conflitavam. Segundo a percepção de Nixon, a paz e a harmonia não eram a ordem natural das coisas, mas oásis temporários num mundo perigoso, onde a estabilidade só durava se houvesse um esforço vigilante.

Nixon queria navegar segundo um conceito de interesse nacional dos Estados Unidos — por mais repugnante que fosse essa ideia para muitos idealistas tradicionais. Se as principais potências, inclusive os Estados Unidos, perseguissem seus interesses racional e previsivelmente, Nixon — dentro do espírito iluminista do século XVIII — acreditava que um equilíbrio emergiria do conflito de interesses rivais. Como Theodore Roosevelt — mas diferente de qualquer outro presidente americano do século XX —, Nixon contava com o equilíbrio de poder para produzir estabilidade e considerava uma América forte essencial para o equilíbrio global.

Ambos pontos de vista estavam muito fora de moda na época. Nixon declarou o seguinte em uma entrevista à revista *Time*, em 3 de janeiro de 1972:

Não nos esqueçamos que a única época na história do mundo em que tivemos períodos maiores de paz foi quando houve equilíbrio de poder. É quando uma nação se torna infinitamente mais poderosa em relação ao seu potencial competidor que surge o perigo de uma guerra. Creio, portanto, em um mundo no qual os Estados Unidos sejam poderosos. Acredito que será um mundo mais seguro e melhor se tivermos os Estados Unidos, a Europa, a União Soviética, a China, o Japão fortes e saudáveis, cada qual equilibrando o outro, não uns contra os outros, enfim, uma balança estável.¹

Nixon refletia, ao mesmo tempo, a ambivalência essencial da sua sociedade — querendo ser tida como dura e insensível, no entanto tão dependente do seu tradicional idealismo. Numa incongruência, o presidente mais admirado por Nixon — cujas próprias máximas eram tudo menos wilsonianas — foi o próprio Woodrow Wilson. Cada novo presidente escolhe os retratos de antecessores que deseja ter na sala do ministério. Nixon escolheu Wilson e Eisenhower. Quando pediu que a antiga escrivania de Wilson fosse colocada no gabinete oval, foi como se a ironia perseguisse Nixon: a mesa que o zelador da Casa Branca trouxe não era a de Woodrow Wilson, mas a de Henry Wilson, vice-presidente de Ulysses Grant.

Nixon, frequentemente, usava a retórica wilsoniana, “Temos o destino”, afirmava ele, “de dar algo mais ao mundo, além do simples exemplo que outras nações no passado foram capazes de dar [...] um exemplo de liderança e idealismo espirituais, que nenhuma força material ou poderio militar pode fornecer”.² Ele compartia, de fato, do grande anseio americano por uma política externa isenta de interesses próprios.

Falando em nome dos Estados Unidos, posso afirmar o seguinte: não cobiçamos o território de ninguém; não buscamos dominar nenhum outro povo; buscamos o direito de viver em paz, não só para nós, mas para todos os povos da Terra. Nosso poder só será usado para manter a paz, jamais para interrompê-la, para defender a liberdade, jamais para destruí-la.³

As invocações de altruísmo por um presidente que, no mesmo fôlego, insistia que o futuro do mundo deveria ser decidido entre as cinco grandes potências que perseguiam os seus próprios interesses nacionais representava uma síntese inusitada da experiência americana. Nixon levava a sério o idealismo americano, no sentido de que participava do apaixonado internacionalismo de Wilson e de sua convicção de que os Estados Unidos eram necessários. Mas sentia-se igualmente obrigado a associar a missão dos Estados Unidos às suas próprias conclusões sobre a maneira como o mundo funcionava. Mesmo desejando que o país sustentasse os valores de Wilson, Nixon estava, também, dolorosamente ciente de que o destino lhe incumbira da tarefa ingrata de fazer os Estados Unidos recuarem da pregação daqueles valores, mandando seus exércitos para o mundo inteiro.

O ponto de partida de Nixon foi o excepcionalismo americano, a despeito do seu próprio e extenso trato com líderes estrangeiros ter-lhe ensinado que poucos deles eram altruístas; se tomassem o soro da verdade, a maioria teria optado por uma certa quantidade de cálculo na política externa americana e considerado os interesses nacionais americanos mais confiáveis que o altruísmo. Essa era a razão por que Nixon preferia operar em duas trilhas: retórica wilsoniana nos objetivos e interesses nacionais nas táticas.

Foi uma ironia que o compromisso de Nixon com o papel americano na busca da paz mundial o colocasse em oposição a tantos dos respeitados contemporâneos americanos, que haviam previamente se identificado com o wilsonismo, mas estavam agora a favor de políticas que, para Nixon, equivaliam à abdicação do papel internacional dos Estados Unidos. Nixon, bem ciente de que mesmo sua ideia da responsabilidade global parecia entrincheiramento, comparada com a de seus antecessores imediatos, julgava tarefa sua definir um papel *sustentável* para os idealistas Estados Unidos, num clima internacional ineditamente complexo — em que, para Nixon, o wilsonismo e a *Realpolitik* se fundiriam.

A política de contenção do período pós-guerra projetara os Estados Unidos para a linha de frente de todas as crises internacionais; a retórica exaltada do período Kennedy fixara metas além da capacidade física e emocional dos Estados Unidos. Como resultado, as pretensões morais americanas estavam se transformando em autodesprezo e a crítica à superextensão em recolhimento. Nesse clima, a primeira tarefa de Nixon foi

pôr a experiência vietnamita em alguma perspectiva. Os Estados Unidos continuavam essenciais à estabilidade internacional, mas não podiam continuar o intervencionismo descuidado que levava mais de 500 mil americanos para a Indochina, sem uma estratégia para a vitória. A sobrevivência da espécie humana dependia das relações entre as duas superpotências, mas a paz do mundo dependia de os Estados Unidos distinguirem entre as tarefas em que apenas eram úteis e as responsabilidades onde eram indispensáveis, e se saberiam cumprir estas últimas, sem destruir-se.

Nixon escolheu uma ocasião curiosa para apresentar sua resposta a esses dilemas. Em 25 de julho de 1969, estava em Guam, no início de uma viagem internacional que o levaria do sudeste asiático à Romênia. Cedo, naquele mesmo dia, ele assistira a amerrisagem, perto da ilha Johnston, no Pacífico, dos primeiros astronautas que desceram na lua. O jornalismo moderno, com sua má vontade em demorar-se até mesmo sobre o drama histórico mais singular, exige um novo evento para cada ciclo de notícias, especialmente nas viagens presidenciais. E Guam estava do outro lado da Linha Internacional de Data, vendo do local da amerrisagem (razão pela qual a volta dos astronautas está registrada no dia 24 de julho), portanto era de outro ciclo de notícias.

Percebendo isso, Nixon escolheu essa ocasião para apresentar os princípios que orientariam a nova abordagem das relações internacionais. Embora Nixon e seus assessores discutissem com frequência a nova abordagem, não havia nenhum plano para apresentá-la ao público nessa ocasião. Foi para surpresa de todos, inclusive minha, que Nixon anunciou os novos critérios dos Estados Unidos para envolvimento fora do país.⁴ Daí em diante conhecidos como a Doutrina Nixon, foram requintados num discurso de novembro de 1969, e novamente em fevereiro de 1970, no primeiro comunicado anual sobre política externa do presidente, uma inovação da época, no qual Nixon descreveu as premissas de sua política externa.

A Doutrina Nixon tratou do paradoxo de que os dois envolvimento militares dos Estados Unidos no pós-guerra — a Coreia e o Vietnã — haviam ocorrido em favor de países com os quais os Estados Unidos não tinham compromisso formal e em regiões tecnicamente não cobertas por alianças. Em relação a essas regiões, a Doutrina Nixon tentou caminhar entre a superextensão e o retraimento, ao fixar três critérios para o envolvimento americano:

- Os Estados Unidos manteriam os seus compromissos assumidos em tratados.
- Os Estados Unidos fariam “o escudo, se uma potência nuclear ameaçar a liberdade de uma nação aliada, ou de uma nação cuja sobrevivência considerarmos vital à nossa segurança”.

• Em casos de agressão não nuclear, os Estados Unidos contariam “com que a nação diretamente ameaçada assuma a responsabilidade de fornecer o efetivo militar para a defesa”.⁵

A realidade, entretanto, mostrou-se indisposta a ser embalada em critérios assim formais. A afirmação de que os Estados Unidos manteriam seus compromissos não era um dado novo; como a promessa de castidade, ela é de plausibilidade limitada, considerando que seu abandono pouco provavelmente é anunciado antes do evento. De qualquer forma, a principal questão na Era Nuclear não era se os compromissos seriam mantidos, mas como seriam definidos e interpretados. A Doutrina Nixon não orientava como solucionar disputas entre os aliados sobre estratégia nuclear: se armas nucleares seriam utilizadas e — falando francamente — no território de quem; se os aliados confiariam numa guerra nuclear generalizada, que afetava mais as superpotências, ou em alguma versão de “resposta flexível”, que ameaçava o território das vítimas da agressão.

A cláusula declarando que os Estados Unidos forneceriam uma proteção a países “vitais à nossa segurança”, ameaçados por uma potência nuclear continha duas ambiguidades: se os Estados Unidos defendessem países vitais à sua segurança somente quando fossem ameaçados por uma potência nuclear, qual seria a atitude dos Estados Unidos se um país importante para sua segurança fosse ameaçado por uma potência não nuclear, ou por uma potência nuclear que escolhesse não utilizar armas nucleares? E se o apoio fosse mais ou menos automático diante de uma ameaça nuclear; uma aliança formal era necessária?

A Doutrina Nixon exigia, também, que países ameaçados assumissem uma responsabilidade maior no tocante à sua própria defesa convencional. Mas o que fariam os Estados Unidos se um país ameaçado apostasse no apoio americano, independentemente da sua incapacidade de dividir as responsabilidades da defesa — especialmente diante da pressão por parte de uma potência nuclear? Ironicamente, a ênfase do governo Nixon sobre os interesses nacionais continha o potencial de estimular as nações a ignorarem a injunção de maiores esforços defensivos. Pois se os interesses nacionais eram, de fato, a principal orientação, os Estados Unidos seriam obrigados a defender *qualquer* área essencial à sua segurança, sem considerar o mérito da vítima ou sua contribuição à defesa comum. Nesse ponto, estavam contidos todos os dilemas que mais tarde vieram à tona, sob a rubrica da responsabilidade comum aliada.

A Doutrina Nixon era, portanto, pertinente a crises em áreas periféricas, não cobertas por alianças formais e ameaçadas por procuradores dos soviéticos, que afinal eram muito poucos. Em sua tentativa de elaborar uma “doutrina” que evitasse outro conflito como o

do Vietnã, o governo Nixon criou uma doutrina aplicável justamente às situações *como a do Vietnã*, que ele estava tão determinado a não repetir.

Ainda assim, quando Nixon assumiu a presidência, as relações Leste-Oeste estavam, elas também, muito necessitadas de uma reavaliação. O conflito com a União Soviética empurrara os Estados Unidos em direção ao envolvimento global, e era a estratégia desse conflito que pedia reexame, à luz do trauma do Vietnã. O que tornava a reavaliação tão difícil era que, durante toda a Guerra Fria, grande parte do debate interno sobre a política de contenção fora conduzido por meio de categorias classicamente americanas que excluía a geopolítica, com um grupo percebendo a política externa como uma subdivisão da teologia e seus adversários compreendendo a política externa como uma subdivisão da psiquiatria.

Os pais da política de contenção — Acheson, Dulles e seus colegas — haviam, apesar de toda sua sofisticação no tocante aos assuntos internacionais, concebido sua obra em termos essencialmente teológicos. Visto que julgavam congênita a inclinação soviética para a dominação mundial, eles não consideravam os líderes soviéticos parceiros adequados de negociações, até que o Kremlin abandonasse sua ideologia. E, considerando que a principal tarefa da política externa americana era a derrubada dos soviéticos, negociações amplas, ou mesmo um esquema diplomático para as mesmas, eram sem sentido (senão imorais) até que “posições de força” pudessem mudar os objetivos soviéticos.

Uma sociedade sem experiência em conflitos irreconciliáveis e com uma fé assombrosa no meio-termo como solvente de disputas achava difícil reunir paciência para um caminho tão árido. Muitos que acreditavam nas premissas morais de Acheson e Dulles tentaram acelerar o cronograma para as negociações, alegando que o sistema soviético já se transformara, ou estava prestes a mudar: O anseio do público americano por um fim do confronto tornava, até mesmo a dura escola da política de contenção, vulnerável a mudanças atmosféricas, como se viu nos espíritos de Genebra e de Camp David, quando Dulles era secretário de estado.

Segundo a “escola psiquiátrica”, os líderes soviéticos não eram tão diferentes dos americanos em seu desejo de paz. Agiam de maneira intransigente, em parte, porque os Estados Unidos os faziam sentir-se inseguros. A “escola psiquiátrica” recomendava paciência, a fim de fortalecer o segmento amante da paz da liderança soviética, que se dizia estar dividida entre *hawks* e *doves*, de modo muito semelhante à divisão do governo americano. O debate nacional voltou-se, cada vez mais, para a magnitude das supostas mudanças internas soviéticas, sem ser capaz de solucionar o dilema original, no qual a política de contenção, desconhecendo um terreno entre a confrontação e o *status quo*, jamais respondera à pergunta do que negociar:

No início da década de 1970, ambas escolas de pensamento eram ameaçadas por um novo radicalismo. A abordagem Henry Wallace dos anos 1940 reencarnara com novos rótulos, invocando uma retórica muito mais surpreendente, que deixou a política de contenção de cabeça para baixo. Não só ela argumentava, como as precursoras, que os Estados Unidos não tinham o direito moral de opor-se ao comunismo, como afirmava que a oposição ao comunismo, na realidade, fortalecia o comunismo. De acordo com o novo radicalismo, não tínhamos de conter o comunismo, tínhamos de sobreviver a ele, pois, no final, a própria história o derrotaria, isto é, se ele merecesse ser derrotado.

Descrevendo uma passeata em Washington, o escritor Norman Mailer resumiu este ponto de vista, defendendo a retirada incondicional do Vietnã:

[...] se os comunistas prevalecessem na Ásia, [...] divisões, dissidências e seitas surgiriam [...] Portanto, sair da Ásia seria precisamente vencer no equilíbrio de poder [...] Quanto mais o comunismo se expandisse, mais monumentais seriam seus problemas, mais flácidas suas preocupações com a conquista mundial. Na expansão do comunismo estava sua própria contenção.⁶

Ao sustentar que o comunismo seria melhor derrotado, ou talvez só fosse derrotado, por suas vitórias e não pela oposição americana, o novo radicalismo pregava o exato oposto da política de contenção. A superextensão sendo a raiz da fraqueza comunista, quanto mais o comunismo avançasse, mais certamente ruiria. A alegação de que na abstenção americana da resistência ao comunismo estavam as sementes da vitória sobre ele era, de fato, paradoxo de romancista.

A poética de Mailer foi reforçada por analistas acadêmicos mais sofisticados, que não se expressavam de forma tão idiossincrática. A “teoria da convergência”, posta por pesos-pesados da intelectualidade, como John Kenneth Galbraith,⁷ afirmava, na verdade, que não fazia sentido os Estados Unidos correrem riscos enormes na oposição ao comunismo, quando as duas sociedades estavam destinadas a se tornarem cada vez mais parecidas, no decorrer natural dos acontecimentos.

As relações Leste-Oeste haviam chegado a um beco sem saída. O conceito tradicional da política de contenção conduziu ao impasse diplomático. Sua principal alternativa era uma heresia que exigia o abandono de todas as premissas de uma geração de engajamento. Contudo, nenhum presidente americano responsável poderia simplesmente entregar o destino do país às supostas forças da história. Não foi, afinal, nenhum consolo para Cartago que alguns séculos depois de ela ser arrasada pelos romanos, Roma ter também desaparecido.

Nixon rejeitou as três escolas de pensamento e procurou estabelecer os interesses nacionais como critério maior para a política externa americana de longo prazo. O veículo mais importante para esse esforço foi o relatório presidencial anual sobre política externa. Quatro relatórios anuais dessa natureza foram publicados, a partir de 1970. Redigidos por minha equipe e por mim, esses relatórios refletiam as opiniões do presidente e eram divulgados em seu nome. Como normalmente ocorre com tais documentos, a autoria é menos significativa que o fato de o presidente assumir a responsabilidade por eles. Embora esses relatórios usassem a abordagem conceitual do novo governo, não tiveram muito sucesso nesse sentido. A mídia, interessada em eventos, não em conceitos, os ignorou, exceto as seções que diziam respeito ao Vietnã. E líderes estrangeiros trataram-nos como produtos de equipe, com os quais lidariam quando as circunstâncias que esses relatórios mencionavam realmente surgissem.

Mas, para o estudioso da época, constituem o melhor mapa da política externa da Era Nixon, como teriam servido para jornalistas e líderes estrangeiros que, como se pode ver, perderam muitas pistas óbvias, ao ficarem no material cotidiano das trocas diplomáticas. O tema principal dos relatórios era que a política externa americana seria, daí em diante, subsidiária de uma análise dos interesses nacionais, e que os Estados Unidos se envolveriam com causas políticas, não com exegeses de princípios legais. O primeiro relatório anual do presidente sobre política externa, de 18 de fevereiro de 1970, expressava essa posição:

O objetivo, em primeiro lugar, é apoiar nossos *interesses* de longo prazo com uma política exterior sólida. Com essa política, baseada numa avaliação realista dos nossos interesses e dos outros, nossa ação no mundo será mais eficaz. Não estamos envolvidos com o mundo porque temos compromissos; temos compromissos porque estamos envolvidos. Nossos interesses devem moldar os nossos empreendimentos, não o contrário.⁸

Num documento de estado inglês ou francês, declarações dessas seriam truísmos, desnecessário dar-lhes esse destaque. Nos Estados Unidos era inédito que um presidente apoiasse sua política sobre a ratificação explícita dos interesses nacionais. Nenhum dos antecessores de Nixon nesse século — com exceção de Theodore Roosevelt — tratara o idealismo americano como um fator entre vários, e o futuro em termos de envolvimento permanente, em vez de cruzadas específicas com terminais fixos.

Em relação à União Soviética, dizia o relatório, a política americana basear-se-ia numa compreensão mais precisa da natureza do sistema soviético, que não subestimaria a extensão do compromisso ideológico comunista, nem seria presa da ilusão de que os

líderes comunistas “já abriram mão das suas convicções ou estão prestes a fazê-la [...]”⁹ Tampouco os Estados Unidos se permitiriam tornar-se emocionalmente dependentes das relações com a União Soviética. O critério para o progresso seria a substância expressa em acordos precisos, que refletissem interesses mútuos, e não o clima. Acima de tudo, a distensão teria de prosseguir numa frente ampla:

Consideraremos nossos adversários comunistas, em primeiro lugar, como nações que buscam seus interesses da maneira como os entendem, assim como nós seguimos os nossos próprios interesses, como os vemos. Vamos julgá-los por seus atos, como esperamos ser, igualmente, julgados pelos nossos. Acordos específicos, e a estrutura de paz que estes ajudem a construir, brotarão de uma acomodação realista dos interesses conflitantes.¹⁰

O relatório de 1971 repetia o tema: “A ordem interna da União Soviética, como tal, não é objeto da nossa política, embora não ocultemos nossa rejeição a vários de seus aspectos. Nossas relações com a União Soviética, assim como com outros países, são determinadas por sua conduta internacional”.¹¹

A ênfase sobre os interesses nacionais viria a sofrer um intenso ataque conservador; especialmente depois que a Guerra do Vietnã terminou e a insistência por uma redução nas tensões internacionais havia acalmado. A verdadeira questão não era, no entanto, se Nixon confiava demais nos soviéticos, crítica da época — o que era absurdo, considerando a ênfase de Nixon sobre o concreto e sua visão pessimista da natureza humana —, mas sim a melhor estratégia para deter a expansão soviética. Nixon acreditava que, em meio à agitação do Vietnã, os interesses nacionais eram o melhor critério para reagir à expansão comunista e preservar apoio público. Seus críticos consideravam a ênfase nos interesses nacionais uma forma de desarmamento moral.

Na determinação de evitar uma ampliação da esfera comunista, os pontos de vista do governo Nixon eram indistinguíveis dos de Acheson e Dulles, que o haviam precedido, ou daqueles de Reagan, mais tarde. Mesmo enquanto a Guerra do Vietnã ia a todo vapor, o governo Nixon reagia nevrálgicamente a qualquer ameaça geopolítica ou estratégica da União Soviética: em 1970, à construção de uma base naval soviética em Cuba, ao deslocamento de mísseis terra-ar soviéticos para o Canal de Suez e à invasão da Jordânia pela Síria; em 1971, ao papel soviético na guerra Índia-Paquistão; e em 1973, a uma ameaça implícita de Brejnev de intervir militarmente na guerra árabe-israelense. A atitude prosseguiu no governo Ford, que reagiu ao envio de tropas cubanas a Angola.

Mas a política de contenção do governo Nixon diferia daquela de Acheson e Dulles, no sentido que não fazia da transformação da sociedade soviética uma pré-condição para negociações. Nixon afastou-se dos pais da política de contenção e optou por um caminho remanescente de Churchill, que sugeriu conversas com Moscou, em 1953, após a morte de Stalin. Nixon acreditava que negociações, e um longo período de competição pacífica, acelerariam a mudança do sistema soviético e fortaleceriam as democracias.

O que Nixon definiu como era de negociações serviu como estratégia para os Estados Unidos recuperarem a iniciativa diplomática, enquanto a guerra no Vietnã ainda prosseguia. O objetivo de Nixon era manter o Movimento da Paz restrito à questão do Vietnã e impedi-lo de paralisar todos os aspectos da política externa americana. E a abordagem de Nixon era apenas tática. Ele e seus assessores acreditavam que havia, entre as duas superpotências nucleares, uma bem provável confluência temporária de interesse na distensão. O equilíbrio nuclear parecia chegar a um tipo de estabilidade, ou poder-se-ia fazer com que chegasse, unilateralmente ou mediante negociações de controle de armas. Os Estados Unidos precisavam de uma pausa para retomar o fôlego, a fim de destrinçar-se do Vietnã e adotar uma nova política para a era pós-Vietnã; e a União Soviética talvez tivesse razões ainda mais fortes para buscar um refrigerio. A quantidade de divisões soviéticas na fronteira chinesa deixava antever que a União Soviética, enfrentando tensões em duas frentes milhares de quilômetros distantes entre si, poderia muito bem estar predisposta a soluções políticas com os Estados Unidos, especialmente se tivéssemos êxito em nossa abertura com a China — princípio fundamental da estratégia de Nixon. Quais fossem suas convicções ideológicas, a liderança soviética poderia ter interesse em melhorar suas relações ocidentais para adiar o confronto. Em nossa opinião, quanto mais tempo o confronto soviético com o Ocidente fosse adiado, mais difícil seria manter coeso o Império Soviético, especialmente porque aos seus problemas políticos somava-se estagnação econômica. Em outras palavras, Nixon e seus conselheiros acreditavam que o tempo trabalhava a favor dos Estados Unidos, não do mundo comunista.

Nixon tinha de Moscou uma visão mais nuançada que a dos seus antecessores. Não fazia das relações com a União Soviética uma ideia de tudo ou nada, mas de um saco de problemas com graus variáveis de solubilidade. Ele empenhou-se em tecer todos os variados elementos da interação de superpotências numa só abordagem global, nem totalmente confrontacional (como a dos “teólogos”), nem totalmente conciliatória (como a dos “psiquiatras”). A ideia era destacar as áreas em que a cooperação era possível e usar essa cooperação como influência modificadora da conduta soviética nas outras áreas, em

que os dois países estavam em forte desacordo. Isso, e não as caricaturas que passaram a caracterizar o debate subsequente, era o que o governo Nixon entendia pela palavra *détente*.

Havia muitos obstáculos no caminho dessa política de *linkage*, como foi batizada — de *ligar* a cooperação em uma área ao avanço em outra. A quase obsessão com o controle de armas, entre muitos americanos influentes, foi um dos empecilhos. As negociações de desarmamento dos anos 1920, que tentaram a redução das armas para níveis não ameaçadores, fracassou redondamente. O objetivo era ainda mais complexo na Era Nuclear, pois nível “seguro” de armas nucleares era praticamente uma contradição em termos. Além disso, ninguém conseguia imaginar como seria a verificação dos baixos níveis exigidos, num território do tamanho da União Soviética. Só quando a Guerra Fria chegava ao fim, ocorreram reduções reais. Nas décadas de 1960 e 1970, o desarmamento teve-se a esforços para reduzir perigos específicos, definíveis, dos quais o mais saliente foi o esforço para evitar um ataque de surpresa — iniciativa que atendeu pelo nome de “controle de armas”.

Os formuladores políticos não esperavam que a redução do risco de um ataque de surpresa surgisse como questão central nas negociações do controle de armas. O bom-senso parecia indicar que o vasto potencial destrutivo das superpotências resultava em anulação mútua, e que cada lado sempre seria capaz de infligir danos inaceitáveis ao outro, não importa o que o adversário fizesse. Foi quando, em 1959, em um dos artigos verdadeiramente originais do período da Guerra Fria, Albert Wohlstetter, analista da *Research and development* (Rand Corporation), mostrou que o bom-senso não era um bom guia para relações nucleares. O fato de as armas nucleares serem transportadas nos aviões de um número relativamente pequeno de bases aéreas tornava tecnicamente possível destruir as forças estratégicas do adversário antes de acionadas.¹² Sendo assim, o lado atacante poderia ser capaz de reduzir o contra-ataque para níveis toleráveis e emergir em posição de impor sua vontade. Logo, o medo de um ataque de surpresa poderia provocar a preempção — o ataque por nenhum outro motivo que o de impedir um ataque de surpresa esperado.

Segundo Wohlstetter, o equilíbrio nuclear era, isso sim, altamente instável. O hiato admitido entre o que veio a se chamar capacidade de primeiro e segundo *strikes*, golpes, virou obsessão entre os analistas de defesa e peritos em controle de armas. Surgiu a ideia de que ambos os lados poderiam ter interesse em negociar disposições que os protegessem do seu perigo final. Seminários acadêmicos em Harvard, no Massachusetts Institute of Technology (MIT), em Stanford e na California Institute of Technology (Caltech) elaboraram teorias e propostas práticas de controle de armas e estabilidade estratégica que orientariam os formuladores políticos durante as duas décadas seguintes.

O artigo de Wohlstetter foi para a análise estratégica o que o artigo “X” de Kennan fora para a análise política, em 1947. Desde então, a diplomacia do controle de armas concentrou-se em limitar a composição e as características operacionais das forças estratégicas, visando reduzir a um mínimo o incitamento a ataques de surpresa.

Mas o controle de armas apresentou complexidades próprias. O assunto era tão esotérico que multiplicou a ansiedade dos formuladores e de grande parte do público. Entre outras razões, ele supersimplificava a natureza do problema. A decisão de iniciar uma guerra nuclear não seria tomada por cientistas, familiarizados com as armas, mas por estadistas atormentados, cientes de que o menor engano destruiria as sociedades, talvez mesmo a própria civilização. Nenhum dos lados tinha experiência operacional com a nova tecnologia e, para vencer numa guerra atômica, milhares de ogivas nucleares teriam de ser lançadas, simultaneamente. No entanto, em toda a Guerra Fria, a União Soviética nunca testou mais que três mísseis simultaneamente, e os Estados Unidos jamais lançaram sequer o míssil de um silo operacional. Os silos americanos localizavam-se no centro do país e Washington temia incêndios florestais, se um míssil de teste caísse em terra. Vá se falar de confiança.

Assim, o perigo de um ataque de surpresa foi exagerado por dois grupos, com objetivos diferentes: os que desejavam grandes orçamentos de defesa, para a proteção contra o ataque de surpresa, e aqueles que agitavam o medo de um ataque de surpresa, para reduzir os orçamentos de defesa. Sendo as questões muito complexas, valeu o talento para elaborar informes curtos. Tal foi o emocionalismo, que não era fácil saber se os peritos haviam chegado às suas conclusões por meio da pesquisa científica, ou estavam invocando a ciência em apoio a conclusões preconcebidas — que era o mais frequente. Era de dar pena o formulador político que se tornava refém de cientistas com pontos de vista divergentes, e que haviam dedicado mais anos de estudo às questões nucleares que as horas disponíveis dos estadistas para considerá-las. Debates de temas esotéricos como vulnerabilidade, precisão e calculabilidade atingiram a complicação de disputas teológicas medievais, quando eram, na verdade, os substitutos de velhas divergências filosóficas dos primeiros dias da política de contenção.

Durante o mais intenso debate sobre o controle de armas, nos anos 1970, críticos conservadores advertiam sobre a inconfiabilidade dos líderes soviéticos e a hostilidade da ideologia soviética. Os defensores do controle de armas rebatiam com a contribuição dos acordos de controle de armas para um clima geral de distensão, malgrado o mérito dos acordos propriamente ditos. Era o antigo debate entre os teólogos e os psiquiatras, agora em roupagem tecnológica.

De início, o controle de armas foi simplesmente enxertado na teoria da contenção. O apoio em posições de força ficou lado a lado com um conceito de controle de armas, destinado a tornar a contenção menos perigosa. Com o tempo, evidenciou-se que o controle de armas dava, também, à contenção mais permanência. Havia cada vez menos conversas sobre o acordo político, e cada vez menos tentativas de negociá-lo. Na verdade, quanto mais seguro parecia o mundo aos controladores de armas, menos motivos viam os estadistas para abandonar posições conhecidas, pelo mar ignoto das acomodações políticas.

Crises iam e vinham. Flamas irrompiam desde o sudeste asiático ao Caribe e à Europa Central, mas ambos os lados pareciam estar à espera do colapso, mais ou menos certo, do adversário, por efeito da evolução histórica. Entrementes, até saber-se de que lado a evolução histórica estava, a vida ficava mais tolerável, mediante o controle de armas. Ambiente de impasse: a doutrina política (a política de contenção) não tinha uma resposta para a corrida armamentista, e a teoria estratégica (controle de armas) não oferecia nenhuma solução ao conflito político.

Nixon tomou posse nesse clima e foi pressionado, pelo congresso e pela mídia, a voltar-se logo para as negociações do controle de armas com os soviéticos. Ele relutava em conduzir a diplomacia como se nada houvesse acontecido, menos de seis meses depois que tropas soviéticas haviam ocupado a Tchecoslováquia. No mínimo, queria evitar que o controle de armas fosse a válvula de segurança da expansão soviética. O governo Nixon decidiu verificar se a vontade soviética de acalmar um governo que lhe parecia mais enérgico que o antecessor — portanto, mais ameaçador aos interesses soviéticos — podia servir para estimular a cooperação soviética na remoção da ameaça a Berlim, na distensão no Oriente Médio e, acima de tudo, no fim da Guerra do Vietnã. Era a chamada “ligação”, que se tornou tão absurdamente controversa.

Uma das principais tarefas da ação de estado é determinar quais assuntos, de fato, se relacionam entre si e podem ser usados em reforço mútuo. Quase sempre o planejador político tem poucas opções nessa questão; no final, é a realidade, e não uma política, que liga os eventos. O papel do estadista é reconhecer essa relação quando ela realmente existe — em outras palavras, criar uma rede de estímulos e penas que produzam o melhor efeito.

Nixon expressou esses pontos de vista em uma carta aos membros do ministério envolvidos com a segurança nacional, em 4 de fevereiro de 1969, duas semanas após ter prestado o juramento de presidente:

[...] Acredito que a crise ou confrontação em um lugar e a verdadeira cooperação em outro não podem existir simultaneamente. Reconheço que o governo anterior julgava que,

quando percebíamos interesse mútuo em um assunto com a União Soviética, devíamos buscar o acordo e tentar isolá-la o mais possível dos altos e baixos dos conflitos em outros pontos. Isso pode ser sensato para muitas questões bilaterais e práticas, como assuntos culturais ou científicos. Mas, nas questões cruciais de nossos dias, acredito que devemos tentar avançar em linha, com uma frente ampla o suficiente, para deixar claro que vemos alguma relação entre questões políticas e militares.¹³

O debate da “ligação” durou um tempo que deu para obscurecer como eram simples as propostas da equipe de Nixon. A Guerra Fria era uma relação antagônica entre as duas superpotências. Nixon disse apenas — porém não menos — que era absurdo escolher uma área dessa relação para ser melhorada, enquanto a confrontação prosseguia em todas as outras. A distensão seletiva parecia, a Nixon e a seus assessores, a estratégia certa para debilitar a posição das democracias. Não fazia sentido que um assunto complexo e esotérico, como o controle de armas, fosse a prova da paz, enquanto armas soviéticas incitavam o conflito no Oriente Médio e matavam americanos no Vietnã.

O conceito da ligação encontrou mau tempo na comunidade da política externa. A burocracia americana do exterior é, na maioria, composta por gente que se dedicou ao que na sociedade americana é uma carreira pouco ortodoxa, para que pudesse expor e cumprir seus pontos de vista de um mundo melhor. Suas opiniões, além disto, são aguçadas por um sistema em que as políticas emergem, como posteriormente o secretário de estado George Shultz salientou, de lutas burocráticas, nunca de todo solucionadas. Segmentada em uma série de iniciativas, individuais e às vezes isoladas, dirigidas a problemas muito específicos, a política externa americana raramente é abordada a partir de uma perspectiva global. As abordagens *ad hoc* dos departamentos possuem mais portas-vozes — e mais fervorosos — enquanto a estratégia global, com frequência, não tem nenhum. É preciso um presidente forte e determinado, conhecedor das vias de Washington, para romper este padrão.

A tentativa de Nixon, para casar a abertura de negociações de armas estratégicas com avanço em questões políticas, ia contra a convicção apaixonada dos controladores de armas, ansiosos por limitar a corrida armamentista, e dos kremlinologistas, convencidos de que a política externa americana devia fortalecer os pombos do Kremlin contra os falcões do Kremlin, em suas supostas disputas políticas. A burocracia, em vazamentos à imprensa, atacava a política esboçada na carta do presidente, dando ênfase ao controle de armas como um fim em si mesmo. Embora nunca “autorizados”, os vazamentos também não eram desmentidos. No *New York Times* de 18 de abril de 1969, “funcionários”

descreviam acordos de armas com a União Soviética como “meta prioritária da política externa de Nixon”.¹⁴ Em 22 de abril, o *Times* trazia “diplomatas americanos” a preverem as Consultas de Limitação de Armas Estratégicas (*Strategic Arms Limitation Talks* — Salt) para junho.¹⁵ Em 13 de maio, o *Washington Post* citou fontes do governo, afirmando que, em 29 de maio, seria fixada uma data para a abertura das consultas.¹⁶ Essas pressões acumuladas, para modificar a posição declarada de Nixon de ligar o controle de armas a questões políticas, jamais foram um desafio aberto; eram uma série de comentários diários e táticos, utilizados para levar as coisas, gradativamente, rumo à posição preferida pela burocracia.

Analistas de fora do governo lançaram sua própria crítica. Em 3 de junho de 1969, o *New York Times* chamou “inúteis” as restrições comerciais americanas ligadas a outras questões. Eram “políticas da Guerra Fria”, “incoerentes com a teoria do governo Nixon de que é hora de passar de uma época de confronto para outra, de cooperação e negociação”.¹⁷ O *Washington Post* vendia o mesmo peixe. “A realidade é por demais complexa e sujeita às intempéries”, estampava o jornal, em 5 de abril, “para qualquer presidente achar que pode enfileirar tantos fatos diferentes como patinhos na lagoa. O controle de armas tem um valor e uma urgência, independentes do estado das questões políticas”.¹⁸ Nixon pretendia ampliar o diálogo com Moscou, retardando as consultas do Salt. A alavancagem burocrática e as divergências filosóficas combinaram-se para desperdiçar trunfos que Nixon teria preferido administrar lentamente.

Não se pode dizer que a abordagem do governo teve sucesso imediato. Em abril de 1969, fracassou a tentativa de enviar o futuro secretário de estado, Cyrus Vance, a Moscou, com autoridade para negociar simultaneamente o Vietnã e a limitação de armas estratégicas.¹⁹ As duas questões eram desproporcionais; o efeito da discussão de armas estratégicas era muito incerto, a liderança de Hanói muito intratável e a escala de tempo necessária para cada assunto muito difícil de sincronizar.

Mas, no final, Nixon e seus assessores tiveram êxito em fazer as várias linhas de política se apoiarem mutuamente. A “ligação” começou a funcionar porque o governo Nixon conseguiu criar um grande estímulo à moderação soviética ao fazer uma abertura dramática para a China. Uma lição elementar de xadrez reza que, ao escolher entre lances, há coisa pior que simplesmente contar o número de casas que cada lance atinge. De forma geral, quanto mais casas, e quanto mais vezes, um jogador as atinge, melhores suas opções e piores as do adversário. O mesmo em diplomacia, quanto mais opções tem um lado, menos estarão disponíveis ao outro, e mais cauteloso ele terá de ser, na persecução dos seus objetivos. Tal estado de coisas poderá, com o tempo, indicar que o adversário busque pôr um fim em seu papel de antagonista.

Quando a União Soviética não pudesse mais contar com a hostilidade permanente entre as outras duas nações, a mais poderosa e a mais populosa do mundo — pior ainda, se as duas realmente dessem sinais de ter iniciado uma cooperação —, a intransigência soviética diminuiria, talvez mesmo desaparecesse. Os soviéticos tinham de agir com cautela, pois uma postura ameaçadora poderia intensificar a cooperação sino-americana. Nas condições do final da década de 1970, boas relações sino-americanas tornaram-se um elemento fundamental na estratégia soviética do governo Nixon.

O histórico sentimento de amizade dos Estados Unidos pela China caiu por terra quando os comunistas ganharam a guerra civil, em 1949, e entraram na Guerra da Coreia, em 1950. Foi substituído por uma política deliberada de isolar os governantes comunistas em Pequim. Símbolo significativo desse estado de espírito foi Dulles recusar-se a apertar a mão de Chou En-Lai, na Conferência de Genebra de 1954, sobre a Indochina — ato que ainda doía no primeiro-ministro chinês quando ele me cumprimentou em Pequim, 17 anos depois, perguntando-me se eu era daqueles americanos que se recusavam a apertar a mão de líderes chineses. O único contato diplomático que permaneceu entre as duas nações foi por meio dos respectivos embaixadores em Varsóvia, que se encontravam a intervalos irregulares para trocar invectivas. Durante a Revolução Cultural chinesa, no final dos anos 1960 e 1970 — cujo custo em vidas humanas e sofrimento foi comparável ao dos expurgos de Stalin, todos os embaixadores chineses — exceto, por alguma razão inescrutável, o que se encontrava no Egito — foram chamados de volta à China, interrompendo as conversas de Varsóvia e deixando Washington e Pequim, absolutamente, sem nenhum contato político ou diplomático.

Interessante, os governantes que primeiro viram a oportunidade inerente em uma ruptura sino-soviética foram os dois senhores da diplomacia europeia, Adenauer e De Gaulle. Adenauer, devido a um livro que acabara de ler, começou a falar no assunto por volta de 1957, embora a República Federal ainda não estivesse em situação de fazer uma política mundial. De Gaulle não sentia esses limites. Percebeu, corretamente, no início dos anos 1960, que os soviéticos tinham um problema sério em sua extensa fronteira com a China e que isso os obrigaria a buscar melhores relações com o Ocidente. Sendo ele De Gaulle, acreditou que isso aceleraria uma *détente* franco-soviética. Considerando o problema chinês dos soviéticos, Moscou e Paris poderiam perfeitamente negociar o fim da Cortina de Ferro e realizar a visão de De Gaulle de uma “Europa do Atlântico aos Urais”. Mas a França de De Gaulle não tinha força para levar a cabo uma revolução diplomática dessa natureza. Moscou não considerava Paris um sócio em pé de igualdade, para a *détente*. Mas, embora as receitas políticas de De Gaulle sofressem a distorção de

se verem por meio do prisma francês, sua análise viu longe. Durante muito tempo, os planejadores políticos americanos, cegos por conceitos ideológicos, não enxergaram que a ruptura sino-soviética era uma oportunidade estratégica para o Ocidente.

Ocorre que a opinião americana sobre a China estava dividida segundo os padrões normais da Guerra Fria. Um pequeno grupo de sinologistas tratou a ruptura como psicológica; insistia em que os Estados Unidos atendessem à reclamação chinesa, entregando a cadeira da China na ONU a Pequim e relaxando as tensões por meio de contatos abrangentes. A grande maioria da opinião informada, no entanto, considerava a China Comunista incuravelmente expansionista, fanaticamente ideológica e intransigentemente comprometida com a revolução mundial. Os Estados Unidos se envolveram na Indochina em grande parte para neutralizar o que seria a conspiração comunista conduzida pelos chineses para tomar o sudeste asiático. A sabedoria convencional ditava que, mais ainda que a União Soviética, o sistema comunista chinês precisava mudar, antes que se considerassem negociações.

Esse ponto de vista foi reforçado por uma fonte inesperada. Kremlinologistas, que por mais de uma década insistiam no diálogo permanente com Moscou, assumiram uma posição diametralmente oposta em relação à China. No início do primeiro mandato de Nixon, um grupo de ex-embaixadores que servira na União Soviética, e que estava inquieto diante das primeiras sondagens de Washington dirigidas a Pequim, visitaram o presidente com uma solene advertência. Os líderes soviéticos, afirmaram eles, eram tão paranoicos sobre a China Comunista que qualquer ato para melhorar as relações americanas com Pequim conteria um risco inaceitável de confronto com a União Soviética.

O governo Nixon não compartilhava desse ponto de vista quanto às relações internacionais. Excluindo um país da dimensão da China de suas opções diplomáticas, os Estados Unidos estariam operando com uma das mãos atadas. Estávamos convencidos de que aumentar as opções externas americanas abrandaria, não endureceria, a postura de Moscou. Constava o seguinte de uma declaração política, por mim redigida, para o anúncio da candidatura presidencial republicana de Nelson Rockefeller, em 1968: “[...] eu iniciaria um diálogo com a China comunista. Num triângulo sutil de relações entre Washington, Pequim e Moscou, aumentamos as possibilidades de acomodação com cada um, ao aumentarmos nossas opções com respeito a ambos”.²⁰ Nixon expressara opiniões idênticas, mais cedo até, em uma linguagem adaptada às tradicionais noções americanas de comunidade mundial. Em outubro de 1967, ele escreveu na *Foreign Affairs*:

A longo prazo, simplesmente não podemos deixar a China, para sempre, fora da família das nações, alimentando lá suas fantasias, cultivando seus rancores e ameaçando seus

vizinhos. Não há lugar neste pequeno planeta para que um bilhão de sua gente potencialmente mais capaz viva num isolamento irado.²¹

Pouco depois de vencer na convenção, Nixon foi mais claro. Falando a uma revista, em setembro de 1968, declarou: “Não esqueçamos a China. Devemos aproveitar cada chance para falar com ela, assim como com a União Soviética [...] Não vamos ficar apenas atentos às mudanças. Devemos promover mudanças”.²²

Na ocasião, Nixon alcançou seu objetivo, embora a China tenha sido induzida a reunir-se à comunidade das nações menos pela perspectiva de diálogo com os Estados Unidos e mais pelo medo de ser atacada por seu ostensivo aliado, a União Soviética. O governo Nixon, que não compreendeu de imediato essa dimensão do relacionamento sino-soviético, foi alertado para a mesma pela própria União Soviética. Não foi a primeira vez, nem a última, que a desajeitada política externa soviética acelerou aquilo que o Kremlin mais temia.

Na primavera de 1969, uma série de embates entre forças chinesas e soviéticas ocorreu em uma estreita faixa da fronteira sino-soviética, ao longo do rio Ussuri, na Sibéria. Com a experiência de duas décadas, Washington inicialmente deu como óbvio que as escaramuças houvessem sido provocadas pelos fanáticos chineses. Foi a desastrosa diplomacia soviética que provocou uma correção, pois diplomatas soviéticos estavam fornecendo a Washington informes detalhados da versão soviética dos eventos e indagando qual seria a atitude americana se o conflito aumentasse progressivamente.

A inusitada ansiedade soviética em consultar Washington sobre uma questão, em relação a qual os Estados Unidos não indicavam nenhum interesse específico, fez com que nos perguntássemos se os informes não se destinariam a preparar o terreno para um ataque soviético contra a China. Esta suspeita foi reforçada quando estudos da inteligência americana causados pelos *briefings* soviéticos revelaram que os conflitos ocorriam sempre perto de importantes bases soviéticas de suprimento e longe dos centros chineses de comunicação — um padrão esperado somente se as forças soviéticas fossem, de fato, as agressoras. Esta análise recebeu crédito adicional por meio da inexorável mobilização de um dispositivo soviético, ao longo de toda a extensão de 6.400 quilômetros da fronteira chinesa, que rapidamente chegou a mais de 40 divisões.

Se a análise do governo Nixon estivesse certa, uma grande crise internacional estava no forno, mesmo que grande parte do mundo não tivesse a menor ideia disso. A intervenção militar soviética na China seria a mais séria ameaça ao equilíbrio de poder mundial desde a crise cubana dos mísseis. A aplicação da Doutrina de Brejnev à China

significaria que Moscou tentava pôr o governo de Pequim tão submisso quanto o da Tchecoslováquia fora obrigado a tornar-se no ano anterior. A nação mais populosa do mundo estaria, então, subordinada a uma superpotência nuclear — combinação ameaçadora que restauraria o temido bloco sino-soviético, cuja natureza monolítica inspirara tanta apreensão na década de 1950. Se a União Soviética era capaz de realizar um projeto daqueles não ficou absolutamente claro. Óbvio, no entanto — especialmente para um governo que baseava sua política externa em uma concepção geopolítica — é que não se podia correr o risco. Se o equilíbrio de poder é para ser levado a sério, deve-se reagir à perspectiva de uma convulsão geopolítica; se a reviravolta ocorrer, poderá ser tarde demais para se lhe fazer oposição. No mínimo, o preço da reação subirá exponencialmente.

Esse raciocínio levou Nixon a tomar duas decisões extraordinárias no verão de 1969. A primeira foi pôr de lado todos os problemas que lotavam o diálogo sino-americano existente. As conversas de Varsóvia haviam estabelecido uma agenda tão complexa que eram perda de tempo. Cada lado repisava suas queixas: as da China tinham a ver com o futuro de Taiwan e com bens chineses confiscados nos Estados Unidos; os Estados Unidos queriam o abandono da força em relação a Taiwan, a participação da China em negociações de controle de armas e o acerto das reclamações econômicas contra a China.

Nixon decidiu, ao contrário, concentrar-se na questão maior da atitude da China sobre um diálogo com os Estados Unidos. Deu-se prioridade à determinação do escopo do triângulo sino-soviético-americano que ia surgindo no horizonte. Se pudessemos confirmar aquilo de que suspeitávamos — que a União Soviética e a China tinham mais medo uma da outra que dos Estados Unidos — estava aberta uma oportunidade inédita para a diplomacia americana. Se as relações melhorassem nessa base, a agenda tradicional cuidaria de si mesma; se as relações não melhorassem, a agenda tradicional permaneceria insolúvel. Quer dizer, as questões práticas seriam resolvidas como consequência do restabelecimento sino-americano de relações amigáveis, ao contrário de balizar o caminho para estas.

Executando a estratégia de transformar o mundo dividido entre duas potências, em um triângulo estratégico, os Estados Unidos anunciaram, em julho de 1969, uma série de iniciativas unilaterais para indicar a mudança de atitude. Cancelou-se a proibição de americanos viajarem para a República Popular da China; aos americanos era permitido trazer US\$ 100 de bens chineses para os Estados Unidos; e permitiram-se carregamentos limitados de cereais americanos para a China. Estas medidas, insignificantes em si mesmas, visavam transmitir a nova abordagem americana.

O secretário de estado, William P. Rogers, explicitou estas indicações em um importante discurso, aprovado por Nixon. Ele anunciou na Austrália, em 8 de agosto de 1969,

que os Estados Unidos acolheriam um papel maior da China Comunista em questões asiáticas e do Pacífico. Se os líderes chineses abandonassem sua “visão do mundo” introspectiva, os Estados Unidos “abririam os canais de comunicação”. No comentário mais delicado sobre a China feito por um secretário de estado americano em 20 anos, Rogers chamou a atenção para as iniciativas unilaterais dos Estados Unidos na área econômica, passos para “ajudar a lembrar às pessoas do continente chinês nossa amizade histórica por elas”.²³

Mas se existisse o perigo real de um ataque soviético à China no verão de 1969, não haveria tempo para que essas manobras complicadas se desenrolassem gradualmente. Então, Nixon deu, talvez, o passo mais ousado de sua presidência, ao advertir a União Soviética que os Estados Unidos não permaneceriam indiferentes, se ela atacasse a China. Esquecendo a atitude imediata da China em relação aos Estados Unidos, Nixon e seus assessores consideravam a independência da China indispensável ao equilíbrio global e tinham o contato diplomático com a China como essencial para a flexibilidade da diplomacia americana. A advertência de Nixon aos soviéticos era também uma expressão tangível da nova linha do seu governo, de basear as políticas americanas em uma análise cuidadosa dos interesses nacionais.

Preocupado com o dispositivo militar soviético na fronteira chinesa, Nixon autorizou uma declaração enérgica de duplo sentido, em 5 de setembro de 1969, declarando os Estados Unidos “profundamente preocupados” com uma guerra sino-soviética. O subsecretário de estado, Elliot Richardson, foi encarregado de transmitir a mensagem; alto o suficiente, na hierarquia, para não deixar dúvidas de que estava falando em nome do presidente. Richardson não era, ao mesmo tempo, tão visível que desafiasse a União Soviética frontalmente:

Não desejamos nos aproveitar da hostilidade entre a União Soviética e a República Popular. Divergências ideológicas entre os dois gigantes comunistas não são da nossa alçada. Não podíamos deixar de ficar, entretanto, profundamente preocupados com a escalada desse desentendimento em uma ruptura maciça da paz e da segurança internacionais.²⁴

Quando um país nega sua intenção de se aproveitar de um conflito entre duas outras partes, ele está, na realidade, sinalizando que tem a capacidade de fazê-lo e que ambas as partes bem fariam em preservar essa neutralidade. Igualmente, quando expressa a sua “profunda preocupação” com uma contingência militar, está transmitindo que auxiliará — de maneira ainda não especificada — a vítima daquilo que definir como agressão. Nixon

foi único, entre os presidentes americanos do século XX, ao demonstrar, desse modo, sua presteza em apoiar um país com o qual os Estados Unidos não tinham relações diplomáticas havia 20 anos, com o qual seu governo ainda não tivera nenhum contato em nenhum nível e cujos diplomatas e imprensa difamavam o “imperialismo” americano em cada esquina. Isso marcava o retorno dos Estados Unidos ao mundo da *Realpolitik*.

Para enfatizar a nova abordagem, a importância da melhoria das relações entre a China e os Estados Unidos foi ressaltada em cada um dos relatórios presidenciais anuais sobre política externa. Em fevereiro de 1970 — antes de haver qualquer contato direto entre Washington e Pequim —, o relatório pregava negociações práticas com a China e salientava que os Estados Unidos não entrariam em conluio com a União Soviética contra a China. Isso era, obviamente, o reverso da advertência a Moscou; ficava implícito que Washington tinha essa opção caso fosse empurrada nesse sentido. O relatório de fevereiro de 1971 repetiu a disposição dos Estados Unidos em estabelecer contato com a China e reassegurou à China que os Estados Unidos não tinham intenções hostis:

Estamos preparados para estabelecer um diálogo com Pequim. Não podemos aceitar seus preceitos ideológicos, nem a noção de que a China Comunista deve ter a hegemonia sobre a Ásia. Mas também não desejamos impor à China uma posição internacional que lhe negue os legítimos interesses nacionais.²⁵

Mais uma vez o relatório reiterava a neutralidade dos Estados Unidos no conflito entre os dois principais centros comunistas:

Nada faremos para inflamar este conflito — nem para estimulá-lo. É absurdo crer que pudéssemos entrar em conluio com uma das partes contra a outra [...]

Ao mesmo tempo, não podemos permitir que a China Comunista ou a União Soviética ditem nossas políticas e nossa conduta em relação à outra [...] Teremos de julgar a China, como também a União Soviética, não por sua retórica, mas por seus atos.²⁶

A ostensiva recusa ao conluio com qualquer dos gigantes comunistas serviu como convite para que cada qual melhorasse suas relações com Washington e como advertência a elas quanto às consequências da hostilidade continuada. Na medida em que a China e a União Soviética calculassem que ambas precisavam da boa vontade americana ou temessem uma aproximação americana com o adversário, ambas teriam bom motivo para melhorar suas relações com Washington. E ficava dito às duas, da maneira mais direta

possível, que o pré-requisito para laços mais próximos com Washington era a abstenção de ameaças aos interesses vitais americanos.

No final, foi mais fácil definir uma arquitetura nova para as relações com a China do que construí-la. O afastamento entre os Estados Unidos e a China fora tão absoluto que nenhum sabia como contatar o outro, ou como encontrar um vocabulário comum com que se pudesse garantir à outra parte que o restabelecimento de relações amigáveis não era uma armadilha.

A China apresentou uma dificuldade maior, em parte porque a diplomacia de Pequim era tão sutil e indireta que muita coisa escapou à nossa compreensão em Washington. Em 1º de abril de 1969 —, dois meses depois de Nixon ter tomado posse como presidente — Lin Piao, ministro da defesa da China, que estava para ser nomeado herdeiro de Mao, em uma comunicação ao 9º congresso nacional do partido comunista, abandonou a designação, até então padrão, dos Estados Unidos como principal inimigo da China. Quando Lin Piao citou a União Soviética como uma ameaça semelhante, a precondição fundamental da diplomacia triangular estava preenchida. Lin Piao reafirmou, também, a declaração feita por Mao, em 1965, ao jornalista Edgar Snow — que a China não tinha tropas além das suas fronteiras nem intenção de lutar contra ninguém, a não ser que seu território fosse atacado.

Entre as razões por que os sinais de Mao passaram despercebidos estava o fato de que os chineses superestimaram muito a importância de Edgar Snow nos Estados Unidos. Snow, um jornalista americano desde muito simpatizante dos comunistas chineses, era tido pelos líderes em Pequim como dono de uma credibilidade especial nos Estados Unidos, no tocante a assuntos chineses. Mas Washington considerava-o instrumento comunista e não tinha a disposição de confiar-lhe os seus segredos. O gesto de Mao de colocar Snow a seu lado no palanque do desfile do Dia da Independência chinês, em outubro de 1970, passou em brancas nuvens por nós. Como também uma entrevista que Mao concedeu a Snow, em dezembro de 1970, durante a qual convidou Nixon a visitar a China como turista ou como presidente americano. Embora Mao ordenasse que sua intérprete passasse suas anotações a Snow (a fim de comprovar *bona fides*), Washington jamais soube do convite, até que a visita de Nixon já estava organizada por meio de outros canais, vários meses depois.

Nesse ínterim, contatos diplomáticos entre os Estados Unidos e a China recomeçaram em Varsóvia, em dezembro de 1969. Não resultaram mais satisfatórios do que haviam sido no passado. Nixon dera instruções a Walter Stoessel, embaixador americano em Varsóvia, homem extremamente capaz e discreto, para aproximar-se do *chargé*, na primeira função

social em que os dois se encontrassem, e convidá-lo a retomar as conversas diplomáticas. A oportunidade de Stoessel surgiu em 3 de dezembro de 1969, num estranho local — um show de moda iugoslava, em curso no Palácio de Cultura de Varsóvia. O *chargé* chinês, inteiramente sem instruções para a contingência de ser abordado por um diplomata americano, de início fugiu. Só quando Stoessel, finalmente, botou seu intérprete contra a parede, a mensagem pôde ser transmitida. Em 11 de dezembro, o *chargé* agora tinha recebido instruções de como lidar com os americanos e convidou Stoessel à embaixada chinesa para um recomeço das conversas com Varsóvia.

O impasse surgiu quase imediatamente. A agenda habitual de ambas as partes não se prestava à exploração de questões geopolíticas que, do ponto de vista de Nixon — e, soubemos depois, também de Mao e de Chou — decidiriam o futuro das relações sino-americanas. Além disso, essas questões estavam sendo filtradas do lado americano, passando por um processo confuso de consulta com o congresso e com aliados essenciais, coisa que tornava inevitável um avanço, se avanço houvesse, tedioso e sujeito a muitos vetos.

Resultou que as conversas de Varsóvia produziram mais controvérsias dentro do governo americano que nos encontros entre as partes. Nixon e eu ficamos até um pouco aliviados quando soubemos que a China estava interrompendo as conversas diplomáticas, como protesto pelo ataque dos Estados Unidos aos santuários cambojanos, em maio de 1970. A partir daí, ambos os lados passaram a sondar por um canal mais flexível. O governo paquistanês, eventualmente, propiciou esta oportunidade. O ritmo acelerado das conversas culminou em minha viagem secreta a Pequim em julho de 1971.

Eu não poderia ter encontrado um grupo de interlocutores mais receptivos ao estilo de diplomacia de Nixon que os líderes chineses. Como Nixon, eles consideravam a agenda tradicional de importância secundária e estavam, acima de tudo, preocupados em explorar se a cooperação, baseada em interesses congruentes, era possível. Essa foi a razão por que, mais tarde, uma das primeiras observações de Mao a Nixon foi: “A questão pequena é Taiwan; a questão grande é o mundo”.

O que os líderes chineses queriam era a garantia de que os Estados Unidos não colaborariam com o Kremlin na Doutrina de Brejnev; o que Nixon precisava saber era se a China poderia cooperar com os Estados Unidos para impedir a ofensiva geopolítica soviética. Os objetivos de cada lado eram essencialmente conceituais, embora, mais cedo ou mais tarde, tivessem de ser traduzidos em diplomacia prática. Um senso de interesse comum teria de emergir da capacidade de persuasão da apresentação da visão de mundo de cada parte — tarefa para a qual Nixon era extremamente bem preparado.

Por esses motivos, as primeiras etapas do diálogo sino-americano concentraram-se na engrenagem de conceitos e abordagens fundamentais. Mao, Chou e, posteriormente, Deng eram personalidades extraordinárias. Mao era o revolucionário, visionário, implacável, impiedoso e, às vezes, assassino; Chou, o administrador elegante, charmoso e brilhante; e Deng, o reformador de convicções elementares. Os três refletiam uma tradição comum de análise cuidadosa e de destilação das experiências de um país antigo, com instinto para diferenciar entre o permanente e o tático.

Seu estilo de negociação era o máximo imaginável diferente do estilo de seus correspondentes soviéticos. Diplomatas soviéticos quase nunca entravam em questões conceituais. Sua tática era selecionar um problema de interesse imediato para Moscou e lavrar insistentemente em sua resolução, com uma obstinada persistência destinada a esgotar seus interlocutores, em vez de persuadi-los. A insistência e a veemência, com que os negociadores soviéticos apresentavam o consenso do *politburo*, refletiam a disciplina brutal e as tensões internas da política soviética, transformando a política de alto nível num exaustivo comércio varejista. Gromyko foi a quintessência desse método de diplomacia externa.

Os líderes chineses representavam uma sociedade emocionalmente muito mais segura. Estavam mais interessados em desenvolver a confiança, que em delinear meticulosamente pontos específicos. No encontro de Nixon com Mao, o líder chinês não perdeu tempo em assegurar ao presidente que a China não usaria força contra Taiwan. “Podemos nos virar sem eles (Taiwan) no momento, deixe que venham daqui a 100 anos”.²⁷ Mao não pediu nenhuma reciprocidade por essa garantia que os Estados Unidos haviam buscado por 20 anos.

Quando eu redigia o Comunicado de Xangai com Chou En-Lai, a certa altura propus trocar-se uma expressão ofensiva do texto chinês para algo, na versão americana, a que Chou poderia fazer objeções. “Jamais iremos a lugar algum dessa maneira”, replicou ele. “Se você convencer-me por que nossa expressão é ofensiva, eu a trocarei para você”.

A atitude de Chou não foi produto de boa vontade abstrata, mas da percepção segura do longo prazo. Naquele momento, a China precisava gerar confiança; marcar ponto em debates seria contra seus interesses. De acordo com Mao, a principal ameaça à segurança era a União Soviética: “Presentemente, a questão da agressão partindo dos Estados Unidos ou da China é relativamente pequena [...] Vocês desejam levar algumas das vossas tropas de volta à casa; as nossas não vão para o exterior”.²⁸ Em outras palavras, a China não temia os Estados Unidos, nem mesmo na Indochina; ela não desafiaria interesses vitais americanos (independentemente daquilo que os Estados Unidos pudessem fazer no Vietnã) e

estava preocupada com as ameaças oriundas da União Soviética (e transpirou mais tarde do Japão). Para ressaltar sua ênfase sobre o equilíbrio global, Mao descartou seus próprios pronunciamentos anti-imperialistas como “canhões vazios”.

A natureza conceitual da abordagem facilitou os nossos primeiros encontros. Em fevereiro de 1972, Nixon assinou o Comunicado de Xangai, que orientaria as relações sino-americanas durante a década seguinte. O comunicado apresentou uma característica inédita: mais da metade do seu texto era voltado para os pontos de vista conflitantes entre os dois lados, no que dizia respeito à ideologia, a questões internacionais, Vietnã e Taiwan. De maneira curiosa, o catálogo de divergências conferiu maior significado àqueles assuntos sobre os quais as partes concordavam. Estes afirmavam que:

- o avanço para a normalização das relações entre a China e os Estados Unidos é de interesse de todos os países;
- ambos desejam reduzir o perigo de conflitos militares internacionais;
- nenhuma das partes deve buscar hegemonia na região Ásia-Pacífico, e cada qual se opõe a tentativas de qualquer outro país, ou grupo de países, para estabelecer tal hegemonia; e
- nenhuma das partes se propõe a negociar em nome de qualquer terceira parte, ou a entrar, com a outra parte, em acordos ou entendimentos referentes a outros estados.²⁹

Despidos do jargão diplomático, estes acordos significavam, no mínimo, que a China nada faria para exacerbar a situação na Indochina ou na Coreia, que nem a China nem os Estados Unidos cooperariam com o bloco soviético e que ambos se oporiam a qualquer tentativa, por parte de qualquer país, para ganhar a dominação da Ásia. Considerando que a União Soviética era o único país capaz de dominar a Ásia, uma aliança tácita para bloquear o expansionismo soviético na Ásia estava em formação (não muito diferente da Entente Cordiale entre a Inglaterra e a França em 1904, e entre a Inglaterra e a Rússia em 1907).

Em um ano, esse entendimento entre os Estados Unidos e a China tornou-se mais explícito e mais global: num comunicado de fevereiro de 1973, a China e os Estados Unidos concordaram em reagir (uma promoção para o “opor” do Comunicado de Xangai) conjuntamente (um grau acima de “ações separadas”) à tentativa de qualquer país estabelecer uma dominação mundial (subiu de grau o “asiática”). No curto intervalo de um ano e meio, as relações sino-americanas haviam passado do isolamento e da hostilidade estridente para a aliança de *fato*, contra ameaça maior.

O Comunicado de Xangai e a diplomacia que levou a ele possibilitaram ao governo Nixon pôr de pé o que chamou, com certa grandiloquência, uma nova estrutura de paz.

Assim que a abertura dos Estados Unidos à China foi anunciada, o padrão das relações internacionais mudou dramaticamente. Mais tarde essas relações com a China foram chamadas no Ocidente a “carta chinesa”, como se a política dos duros líderes que governavam da Cidade Proibida pudesse ser elaborada em Washington. Na realidade, a “carta chinesa” ou se jogou sozinha ou não existiu. O papel da política americana foi de estabelecer uma estrutura que refletisse a disposição de cada país em apoiar o outro, onde os interesses nacionais coincidissem.

Na análise de Nixon e seus assessores, se a China tivesse mais a temer da União Soviética que dos Estados Unidos, o interesse a impeliria a cooperar com os Estados Unidos. Pelo mesmo critério, a China não fez sua oposição ao expansionismo soviético como um favor aos Estados Unidos, embora esta atendesse tanto aos objetivos chineses quanto aos americanos. Mesmo impressionado, como estava, com a clareza de pensamento dos líderes chineses — especialmente do primeiro-ministro Chou En-Lai —, Nixon não tinha nenhum interesse em colocar os Estados Unidos, inequivocamente, em qualquer um dos lados do conflito entre a China e a União Soviética. A posição de negociação dos Estados Unidos seria mais forte, quando os Estados Unidos estivessem mais próximos dos dois gigantes comunistas, do que estes entre si.

A abertura americana para a China é um bom estudo de caso do papel das personalidades na condução da política externa. O que a posteridade compreende como uma nova política, em geral resulta de uma série de atos mais ou menos aleatórios, que tornam difícil distinguir entre o que foi escolha consciente e o que foi pura e simplesmente *momentum*. Como as relações sino-americanas recorreram após 20 anos de um desligamento quase total, tudo era inteiramente novo, portanto mais expressivo, em termos do que aconteceu posteriormente. Para ambas as partes, a necessidade ditou o *rapprochement*, e a ação teria de ser empreendida sem atentar a quem governasse qualquer dos países. Mas a suavidade e a rapidez com que a reaproximação se fez, e a dimensão que assumiu, foram devidas à grande sutileza e vontade dos líderes de ambos os lados que a fizeram acontecer e, especialmente do lado americano, pela ênfase inédita na análise dos interesses nacionais.

Mao, o comunista devoto, transpirava a autoconfiança de saber que era o herdeiro de uma tradição de autogoverno ininterrupta que abrangia três milênios. Após submeter o seu imenso país à grande bebedeira ideológica e incrível sangria da Revolução Cultural, Mao estava, então, no processo de impregnar a política externa chinesa de um certo espírito prático. Durante séculos, o Império do Meio garantira sua segurança jogando bárbaros distantes contra vizinhos imediatos. Profundamente preocupado com o expansionismo soviético, Mao adotou a mesma estratégia em sua abertura aos Estados Unidos.

Nixon não estava interessado nos motivos de Mao. Sua meta era recuperar a iniciativa americana em política externa. Ao tentar o que chamava uma era de negociações entre a União Soviética e os Estados Unidos, a fim de superar o trauma do Vietnã, Nixon não confiou em relações pessoais nem na conversão dos soviéticos, mas num equilíbrio de incentivos, como forma de tornar o Kremlin mais maleável.

Após a abertura americana para a China, a União Soviética enfrentou o desafio em duas frentes — a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) no Ocidente e a China no Oriente. Num período que foi, sob outros aspectos, um ponto alto da autoconfiança soviética e um ponto baixo da americana, o governo Nixon conseguiu embaralhar novamente as cartas. Continuou tomando as providências para que uma guerra geral fosse por demais arriscada para os soviéticos. Após a abertura com a China, as pressões soviéticas, abaixo do nível de uma guerra geral, ficaram igualmente muito arriscadas, pois continham o potencial de acelerar o temido restabelecimento de relações amigáveis sino-americanas. Uma vez que os Estados Unidos se abriram à China, a melhor opção da União Soviética passou a ser a sua própria distensão com os Estados Unidos. Na teoria de que talvez ele tivesse mais a oferecer aos Estados Unidos que a China, o Kremlin imaginou até mesmo conseguir manobrar os Estados Unidos a uma quase aliança contra a China, que Brejnev inabilmente propôs a Nixon, em 1973 e em 1974.³⁰

Em sua nova abordagem da política externa, os Estados Unidos não estavam dispostos a apoiar o mais forte contra o mais fraco, em qualquer situação de equilíbrio de poder. Como país com maior capacidade física para perturbar a paz, a União Soviética seria induzida a abafar crises existentes e a não provocar novas convulsões, diante da ameaça em duas frentes. E a China, que tinha a sua própria capacidade de abalar o equilíbrio asiático, seria contida pela necessidade da boa vontade americana, para pôr limites no aventureirismo soviético. No meio disso, o governo Nixon tentaria solucionar questões práticas com a União Soviética, enquanto dialogasse sobre conceitos globais com os chineses.

Embora a maioria dos especialistas soviéticos tivesse advertido Nixon de que boas relações com a China azedariam as relações soviético-americanas, o contrário aconteceu. Antes de minha viagem secreta à China, Moscou estava protelando, havia mais de ano, uma reunião de cúpula entre Brejnev e Nixon. Por meio de uma espécie de *linkage* ao contrário, tentava tornar o encontro dependente de toda uma lista de condições. Então, um mês após minha visita a Pequim, o Kremlin mudou de ideia e convidou Nixon a visitar Moscou. Todas as negociações soviético-americanas começaram a acelerar-se a partir do momento em que os líderes soviéticos desistiram de extrair concessões unilaterais.

Nixon foi o primeiro presidente, desde Theodore Roosevelt, a conduzir a política externa americana em busca dos interesses nacionais. O inconveniente dessa abordagem era sua falta de ressonância emocional junto ao povo americano. Embora Nixon falasse de uma estrutura de paz, estruturas são conceitos que, por si, não evocam entusiasmos nos corações e mentes de uma sociedade — especialmente a sociedade imbuída do tradicional convencimento americano de excepcionalismo. Tampouco, os interesses nacionais são tão evidentes por si próprios, como ficava a impressão dos vários relatórios presidenciais sobre política externa. Na ausência de uma tradição bem estabelecida, os grupos americanos de liderança não se sentem tão à vontade com o conceito de interesses nacionais como, digamos, os da Inglaterra, da França ou da China. Mesmo nas melhores e mais tranquilas circunstâncias, grande parte do mandato presidencial seria consumida para estabelecer uma tradição de política externa baseada na abordagem de Nixon.

Em seu primeiro mandato, Nixon teve poucas oportunidades para essa tarefa educativa, pois a sociedade estava tomada por protestos e convencida de que o governo dos Estados Unidos estava absorto na ameaça do comunismo. Desde o início, o segundo mandato de Nixon viu-se arruinado por Watergate. Um presidente a enfrentar um *impeachment* não tinha como ser aceito como líder de um esforço para remodelar o pensamento tradicional.

Sucede, também, que Nixon e seus associados haviam apresentado sua abordagem de maneira extremamente dissonante com as tradições ideológicas dos Estados Unidos. Vinte anos antes, John Foster Dulles revestira suas análises realistas com a retórica do excepcionalismo; dez anos depois, Ronald Reagan, ao impregná-la de um espírito idealista, levaria o público americano a apoiar uma política externa que, em seus detalhes operacionais, não diferia nada daquela de Nixon. Governando na era do Vietnã, o dilema de Nixon era de que a retórica de Dulles — ou de Reagan — seria como atirar gasolina no fogo. Acontece também que, mesmo em épocas mais tranquilas, Nixon era provavelmente demasiado cerebral para adotar o estilo retórico de Dulles ou Reagan.

Quando os resultados da abordagem externa de Nixon passaram a ser vistos como nada mais que a obrigação, e os perigos que ela evitara saíram de cena, a abordagem de Nixon (e minha) tornou-se cada vez mais controversa. Sem Watergate, Nixon talvez tivesse sido capaz de arregimentar o país para o seu estilo de diplomacia e mostrar que era, de fato, o meio mais realista de cumprir o idealismo americano. Mas a combinação de Vietnã com Watergate impediu um novo consenso. Embora Nixon tenha conseguido, a despeito da tragédia da Indochina, conduzir o país a uma posição internacional dominante, seu segundo mandato assistiu um debate incrivelmente explosivo sobre o papel de sua nação no mundo e, especialmente, da atitude da nação em relação ao comunismo.