

---

# Ganhos Relativos ou Política Doméstica? Os Tratados do Canal do Panamá como um Jogo de Dois Níveis\*

**Rafael Duarte Villa\*\***  
**Fábio Cereda Cordeiro\*\*\***

## Algumas Anotações Teóricas Prévias

O final dos anos 1980 foi um momento de grandes questionamentos e dissidências nos enfoques conhecidos como racionalistas. Neste contexto, um dos mais instigantes debates surgiu com a incorporação do nível doméstico como uma variável importante do processo de tomada de decisão e que estabelecia condicionamentos relevantes à cooperação internacional. A contribuição em princípio mais relevante para essa abordagem foi o artigo seminal de Robert Putnam

---

\*Artigo recebido em agosto de 2005 e aceito para publicação em abril de 2006.

\*\*Doutor em Ciência Política, professor e vice-chefe do departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP) e coordenador científico do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI – USP).

\*\*\* Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (NUPRI – USP) e terceiro-secretário do Instituto Rio Branco do Itamaraty.

(1988), “Diplomacy and Domestic Politics”, que dava atenção às dificuldades dos enfoques estadocêntricos em dar conta do duplo vetor de forças domésticas e internacionais a que se vê submetido o negociador internacional.

No modelo de Putnam, os negociadores internacionais jogam em duas “mesas” diferentes: a primeira, a mesa internacional, ou Nível I; a segunda, as mesas domésticas de cada negociador, ou Nível II. O acordo alcançado no Nível I terá de ser ratificado, em cada Estado, em seu Nível II. Daí decorre que as mesas domésticas determinam o que cada negociador pode oferecer e até onde pode chegar – o que Putnam chama de *win-set*. Somente acordos que fiquem dentro do *win-set* de cada Estado conseguirão ser ratificados pelos seus respectivos Níveis II. Tal fato tem efeitos diretos no poder de barganha de cada negociador e, portanto, tem grande influência na dinâmica da negociação. O enfoque de Putnam ficou conhecido como modelo dos jogos de dois níveis (*two-level games*).

O trabalho de Putnam foi influenciado pelas análises pioneiras produzidas nas décadas de 1950 e 1960 por David Singer (1961), Graham Allison (1969) e, especialmente, por Thomas Schelling (1956; 1960), que fez, em duas produções famosas, um sumário dos principais condicionantes domésticos institucionais e simbólicos da barganha internacional. Além desses condicionantes, Putnam resgataria a chamada *conjectura de Schelling* – o conceito segundo o qual um negociador A, cujo nível doméstico é heterogêneo ou dividido na estrutura de preferências, pode mostrar para um negociador B como certas concessões não seriam aceitas pelo seu nível doméstico, comprometendo-o então com determinado limite a partir do qual a negociação se tornaria inviável. Desta forma, o negociador conseguiria melhorar sua posição negociadora, tirando proveito da heterogeneidade das preferências internas (Schelling, 1960:28-29; Putnam, 1988:440-441). Dito de outra forma, a conjectura de Schelling propõe que a divisão do nível doméstico é um importante recurso político em processos de barganha internacional.

A contribuição de Putnam afastava-se da tradicional escolha excludente do nível de análise imperante desde os anos 1950: ou agente ou estrutura<sup>1</sup>. Mais que isso, essas primeiras contribuições tratavam de achar os pontos de intersecção analíticos entre ambos os níveis de análise. Debruçando-se em análises mais específicas, na década de 1990 aparecem trabalhos que são variações das idéias de Putnam, tais como os de Frederick Mayer (1992), Robert Keohane e Helen Milner (1996), Helen Milner (1997) e Lisa Martin (2001). Entre estes, destacamos o trabalho de Milner (1997) como a mais sistemática e mais testada contribuição empírico-teórica. Ela discordava de Putnam quanto a tratar os níveis doméstico e internacional em paridade de posições para explicar incentivos e constrangimentos à cooperação: para Milner, o nível doméstico, por ser o *locus* onde se geram custos distributivos em uma poliarquia de grupos sociais, aparecia como o nível mais relevante. Mesmo assim, a autora não inaugurava uma linha de pensamento diferente daquela de Putnam, embora o papel de instituições como o Legislativo fossem mais bem definidos que nos trabalhos deste autor. Os trabalhos da autora norte-americana apresentavam as relações entre Executivo e Legislativo no processo de cooperação internacional como um jogo de intensa disputa em que o triunfo das preferências de uma dessas instituições significava uma perda para as preferências da outra. Variações à parte, essas contribuições podem ser consideradas dentro da mesma perspectiva da teoria dos jogos de dois níveis.

Se tomarmos como referência o campo das tradições intelectuais, o enfoque dos jogos de dois níveis aparece como uma variação dos enfoques racionalistas. Apesar de não se tratar de debate entre tradições intelectuais e sim de um embate interparadigmático, um número significativo de aspectos transformou a teoria dos jogos de dois níveis em uma importante dissidência dos enfoques do *mainstream* racionalista. Primeiro, as noções de poliarquias e de homogeneidade e heterogeneidade de preferências do nível doméstico afastavam o novo

enfoque das concepções de Estado como ator unitário dominantes no *mainstream*. Segundo, atestava-se que a cooperação internacional não era afetada e condicionada somente pela estrutura anárquica do sistema, como insistiam neo-realistas e neoliberais (Keohane, 1984; Waltz, 1979), e que, mesmo que se aceitasse a concepção ontológica objetiva desses paradigmas quanto às capacidades de poder, não se podia atribuir a estas o primado da referência em torno da qual tanto os atores mais poderosos quanto os mais fracos elaboravam suas estratégias de ação, de conflito ou de cooperação. Terceiro, emergia um questionamento sério sobre o papel dos ganhos relativos e da trapaça (*cheating*) em torno da cooperação, que é certamente o aspecto substantivo das diferenças que tencionavam as possibilidades da síntese neo-realismo/neoliberalismo. Nos argumentos de Mearsheimer (2001) e de Grieco (1993), a incerteza sobre o impacto dos ganhos relativos na posição das capacidades de poder limita as possibilidades de cooperação; já para Keohane (1993) e seus seguidores, as possibilidades de trapaça derivadas da ausência de um poder supra-estatal são um grande incentivo à cooperação. O enfoque dos jogos de dois níveis, na versão de Milner (1997:9), acrescenta os custos distributivos para os grupos domésticos como um novo condicionante da cooperação internacional:

“(...) meu argumento central é que a cooperação entre Estados é menos afetada pelo medo dos ganhos relativos de outros países ou da trapaça do que pelas conseqüências distributivas das metas cooperativas. Acordos de cooperação criam perdedores e ganhadores domésticos; portanto, geram apoios e opositores”.

A teoria dos jogos de dois níveis repete, no entanto, uma falta comum na teoria dos regimes que já havia sido observada por Grieco (1993) e Mearsheimer (1994; 2001): a excessiva ênfase em evidências empíricas com base em estudos de casos de natureza econômica. Fora alguns trabalhos como os de Mayer (1992) e os recolhidos na coletânea de Evans, Jacobson e Putnam (1993), a literatura dedicada a esse enfoque tem negligenciado o fato de que a natureza e o conteúdo da bar-

ganha internacional importam na cooperação, e por isso se pode estar erroneamente assumindo que o modelo funciona com a mesma eficácia explicativa para qualquer tipo de cooperação internacional que implique negociação. Mais trabalhos que apliquem a teoria a casos de natureza não econômica são necessários.

Este artigo tenta discutir a eficiência explicativa do enfoque dos jogos de dois níveis em um estudo de caso de barganha que trata de variáveis estratégicas e de segurança nacional: o caso das negociações em torno do Canal do Panamá entre os governos americano e panamenho em meados dos anos 1970. Tentaremos mostrar algumas das limitações desse enfoque na compreensão dos desdobramentos empíricos de fenômenos que incorporam a problemática da segurança. No aspecto metodológico, a discussão será baseada em evidências históricas que rodearam as negociações em torno do Canal do Panamá entre 1973 e 1978.

Procuraremos verificar que, em função de condicionamentos domésticos tanto do Panamá quanto dos Estados Unidos, o poder de barganha foi se transferindo lentamente para as mãos dos norte-americanos, que assim conseguiram um tratado melhor do que esperavam a princípio, o que é contrário à percepção de que os tratados sobre o Canal reduziram os ganhos relativos dos EUA e aumentaram os do Panamá. A teoria dos jogos de dois níveis nos permitirá perceber que a oposição interna aos acordos foi justamente um dos fatores que mais contribuíram para aumentar o poder de barganha norte-americano, como prevê a conjectura de Schelling. Mas também tentaremos discutir que, no caso do Canal do Panamá, e ao contrário do que afirmam autores como Milner, não é possível explicar a cooperação priorizando a dimensão doméstica como variável explicativa, por se tratar de matéria de natureza de segurança nacional. Ou seja, analiticamente só podemos explicar por que a cooperação se viabiliza se ganhos relativos e condicionantes domésticos são materializados nos acordos de cooperação. Assim, uma hipótese simples é

que os acordos Torrijos-Carter de 1977 só foram viabilizados quando a distribuição de ganhos e perdas entre atores domésticos e internacionais apareceu delimitada de maneira mais objetiva para os atores e quando essa equação de custos e benefícios foi institucionalizada em dois tratados: o Tratado de Neutralidade e o Tratado do Canal.

### **Antecedentes**

O Canal do Panamá foi construído entre 1904 e 1914 pelos Estados Unidos. O território usado para construí-lo – uma faixa de dez milhas de largura, unindo o Atlântico ao Pacífico, e que cortava o Panamá ao meio – foi concedido aos norte-americanos pelo Tratado Hay-Bunau-Varilla de 1903. A negociação do tratado foi uma verdadeira negociata entre os norte-americanos e os representantes da Compagnie du Canal Interoceanique de Panama, que em 1879 obtivera a concessão da Colômbia, mas falira em 1889. Como a Colômbia se recusava a transferir gratuitamente a concessão para os norte-americanos, estes apoiaram um movimento de secessão do Panamá em troca de um acordo para a construção do Canal. O acordo foi negociado entre o secretário de Estado John Hay e um representante panamenho, Philippe Bunau-Varilla, que na verdade fora engenheiro-chefe da Compagnie e estava interessado apenas em vender os ativos desta para os norte-americanos. O Tratado Hay-Bunau-Varilla foi assinado apenas duas horas antes da chegada dos representantes enviados pela recém-criada República do Panamá, e era tão prejudicial aos interesses deste país que o próprio Hay admitiu que “vamos ter um tratado muito vantajoso para os Estados Unidos, e devemos confessar, (...) não tão vantajoso para o Panamá” (Schoultz, 1999).

As condições impostas ao Panamá seriam a raiz de uma permanente tensão entre este país e os Estados Unidos. Afinal, a Zona do Canal era uma verdadeira possessão colonial, habitada por alguns milhares de norte-americanos que gozavam de uma opulenta vida suburbana, paga pelo Pentágono, separados por muros da pobreza do resto do Panamá.

Em 1964, um desentendimento causado pelo hasteamento de uma bandeira norte-americana em uma escola causou um violento conflito de rua, que duraria vários dias e deixaria 28 mortos e centenas de feridos. Ficava patente que o Canal corria risco de ser paralisado ou mesmo destruído por novos tumultos, e que por isso seria preciso negociar um novo acordo com os panamenhos.

Entre 1964 e 1967, representantes panamenhos e norte-americanos negociaram um novo tratado, sem grandes avanços. Em 1967, o governo Johnson fez uma proposta aos panamenhos. No entanto, pouco depois (em 1968), o governo recém-eleito de Arnulfo Arias foi derubado em um golpe militar. Após um período inicial de indefinição, o regime passou a ser controlado por Omar Torrijos. Em 1970, Torrijos rejeitaria em definitivo o acordo proposto em 1967. Ele queria mais do que os norte-americanos ofereciam, e passou a pressioná-los no campo internacional. Assim, em 1973 o Panamá conseguiu o apoio de treze membros do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) para uma resolução que pedia aos Estados Unidos que devolvessem a ele o controle sobre a Zona do Canal. Somente o veto dos Estados Unidos impediu que a resolução fosse aprovada. A pressão do Panamá transformou o Canal em um tópico do conflito Norte-Sul, isolou os EUA e serviu para angariar o apoio dos países latino-americanos. Em virtude disso, em 1973 o Departamento de Estado julgou que era necessário retomar as negociações interrompidas em 1970 (Habeeb e Zartman, 1986:30-32; LaFeber, 1978:182-185).

### **A Estrutura da Negociação: As Preferências no Nível Doméstico**

A estrutura de preferências domésticas<sup>2</sup> e as motivações que levavam os dois governos à mesa de negociações vinham de níveis diferentes em cada um deles e mostravam um alto grau de complexidade. Enquanto a motivação norte-americana partia eminentemente do

Executivo, a do lado panamenho tinha muito mais influência dos desejos domésticos.

A partir de certo momento, que coincide com a chegada de Gerald Ford ao governo nos EUA, as preferências em ambos os governos se alinharam quanto à necessidade de se pensar em um novo tratado que regulasse a presença norte-americana na Zona do Canal. Três eram os motivos principais do governo dos EUA, ainda na época de Ford, que os obrigariam a abrir negociações sobre o Canal. O primeiro era o simples medo de sabotagem, que poderia interromper o funcionamento do Canal. O segundo era a necessidade, sentida desde o início dos anos 1970, de melhorar as relações com os países do Terceiro Mundo, em geral, e com a América Latina, em particular. A manutenção do Tratado Hay-Bunau-Varilla seria um eterno empecilho a relações de maior confiança com os latino-americanos. Finalmente, também podemos identificar a concepção da cúpula do governo Carter sobre o interesse nacional dos EUA e o contexto internacional, que deu origem à sua ênfase em princípios de moralidade e em reduzir os comprometimentos do país no exterior<sup>3</sup>.

Esse primeiro estágio da estrutura de preferências governamentais no Executivo dos EUA não era simétrico ao nível de preferências dos grupos domésticos de ambos os países. Deve-se notar que, ao sentar à mesa de negociações, o governo norte-americano assumia o alto risco de criar grande indisposição no seu plano doméstico. Na Zona do Canal, moravam aproximadamente 35 mil norte-americanos, os *zonians*, que se opunham ferozmente a qualquer acordo que devolvesse a soberania da Zona do Canal aos panamenhos. Além disso, grande parte da opinião pública ressentia-se da derrota no Vietnã e veria um acordo com o Panamá como mais uma capitulação. Também havia uma forte oposição de setores militares do Pentágono que enxergavam na possibilidade de mudança de *status quo* do Canal um perigo para a segurança nacional dos Estados Unidos.



No Panamá, por outro lado, a estrutura das preferências tinha uma fortíssima motivação no plano doméstico: a insatisfação popular com uma situação considerada humilhante e inaceitável, já que o Canal era considerado um enclave colonial que cortava o território panamenho ao meio. Afinal, as primeiras tentativas de negociação começaram, em 1964, justamente por causa de protestos populares violentos na Cidade do Panamá. Além disso, podemos supor que a transferência do Canal para o governo panamenho abria novos cargos e novas oportunidades de negócio para a elite panamenha. Havia, também, uma importante motivação no âmbito governamental: o aumento nas receitas recebidas pelo uso da Zona do Canal. Mas esta motivação era certamente inferior à que tinham grupos organizados no nível doméstico, como perceberemos na própria estratégia de negociação adotada pelo governo de Torrijos, que privilegiou os aspectos de soberania e controle do Canal e deixou a compensação econômica em segundo plano.

### **O Custo de Não-acordo ou do *Status quo***

Um dos aspectos fundamentais de qualquer negociação é o custo de não-acordo (ou de manutenção do *status quo*) percebido pelas duas partes (Putnam, 1988; Schelling, 1956). No caso da negociação de um acordo ou tratado, a possibilidade de sair da posição de *status quo* pode depender em muito de quem tem a capacidade de propor agenda (o *agenda setter*), do número de atores com poder de veto (os *veto players*), da intensidade com que são expostas as diferenças de preferências entre os jogadores e até da habilidade dos grupos societários nacionais de exercer alguma capacidade de veto. Como argumenta Milner (1997:106), tal capacidade de “poder de veto é importante porque limita a habilidade do *agenda setter* de mudar o *status quo*. [...] Quanto maior o número de *veto players* e maior a diferença nas

suas preferências, [...] menor a possibilidade de mudanças no *status quo*”.

No caso do Canal do Panamá, esse aspecto tem uma relevância especial, porque o *status quo* era extremamente vantajoso para os EUA. Ademais, pela própria natureza dos assuntos em questão, havia pouca possibilidade para ganhos mútuos: a maior parte dos ganhos de um dos lados viria, necessariamente, de concessões por parte do outro lado. Como sair do *status quo* sem gerar um jogo de soma zero para as partes?

Para os sucessivos governos norte-americanos que se debruçaram sobre a questão desde 1964, o maior custo percebido na manutenção do *status quo* era o de uma interrupção violenta nas operações no Canal. É verdade que a presença de considerável contingente militar norte-americano na Zona do Canal impedia sua conquista por uma força adversária. No entanto, tal força não seria capaz de impedir um ato de sabotagem ou de terrorismo por um grupo que visasse desestabilizar a presença dos EUA na região ou, em menor escala, apenas remover Torrijos do poder no Panamá. Um artigo publicado na revista *Time* (1977a:18) resume a posição do governo Carter sobre o assunto:

“Tentar manter o Canal contra uma oposição crescente poderia ser uma ameaça maior à segurança dos EUA do que ceder gradualmente seu controle. ‘Esta coisa é terrivelmente explosiva’, diz uma alta fonte no governo. ‘Se o tratado for rejeitado, vamos confrontar uma confusão sangrenta no Panamá, e em outros lugares.’ É geralmente aceito que o Canal é basicamente indefensável. Guerrilhas determinadas poderiam fechá-lo por um período indeterminado de tempo apenas atirando umas poucas granadas no equipamento de eclusas. Diz um importante especialista militar britânico: ‘Toda a história dos anos de descolonização desde 1945 tem mostrado que não importa quão grande seja o exército que você empregue, você não pode vencer uma população e um terreno hostis – o que no Panamá significa lutar contra uma população de 2 milhões de pessoas e 50 milhas de florestas mais 1.000 milhas de inferno semitropical’”.

Havia também outras motivações que levavam os governos dos Estados Unidos e do Panamá a renunciar ao *status quo*. O governo Carter percebia um custo adicional no não-acordo: a deterioração do relacionamento dos EUA com a América Latina. O Canal era visto como a maior prova de imperialismo americano na região, pois fora obtido de forma ilegítima por meio do apoio à secessão do Panamá e, logo depois, à traição aos panamenhos com a assinatura do tratado entre John Hay e Philippe Bunau-Varilla. O próprio Carter admitia que este tratado era altamente desfavorável ao Panamá, e não acreditava que ele pudesse ser mantido indefinidamente (Conaway, 1999). Assim, para seu governo, a solução da questão do Canal era fundamental, pois as relações entre os EUA e os países latino-americanos seriam grandemente afetadas por ela.

Para o lado panamenho, o não-acordo comprometeria a própria legitimidade do governo Torrijos. Alçado ao poder em um golpe militar em 1968, Torrijos assumira o compromisso público de obter a plena soberania do Canal para o Panamá. Como, durante a década de 1970, a situação econômica do Panamá se deteriorava, Torrijos usava a questão do Canal para aliviar a pressão sobre seu governo. Afinal, os Estados Unidos funcionavam como bode expiatório para os problemas panamenhos. No entanto, se falhasse em suas negociações com os EUA, Torrijos seria seriamente ameaçado de perder o governo, ou se veria obrigado a tentar a aventura de conquistar o Canal militarmente. Esse quadro parece validar positivamente a hipótese de Milner de que a “a cooperação entre nações é afetada menos pelo medo dos ganhos relativos ou de trapaça de outros países (*cheating*) do que pelas conseqüências distribucionais internas das tentativas de cooperação”, pois “a luta interna entre esses grupos condiciona a possibilidade e a natureza dos acordos de cooperação” (Milner, 1997:9-10).

Este argumento de Milner se encaixa fortemente nos fatos quando se constata que o custo do não-acordo de Torrijos se sobrepunha em parte ao custo para os Estados Unidos: se seu governo perdesse legitimidade e ele fosse derrubado, provavelmente o seria por um grupo mais nacio-

nalista e mais violento, capaz de tentar tomar o Canal à força (Habeeb e Zartman, 1986:39-40). Consciente dessa sobreposição, Torrijos sabia blefar com essa carta. Em entrevista à revista *Time* (1977a:19), ele afirmou: “nós temos dois caminhos a seguir: ou o caminho lento, que demora uma geração, ou por uma guerra de liberação, o que seria mais rápido, com um alto preço em sangue – as vidas de 50 mil jovens panamenhos. Nós preferimos o tratado”.

Além disso, Torrijos tinha outro custo com a manutenção do *status quo*: o não-recebimento de parte das receitas do Canal. Como nos mostra Osborne Jr. (1977), esse custo tinha dois aspectos. Por um lado, os repasses dos Estados Unidos ao Panamá pelo uso do Canal eram muito pequenos e, certamente, seriam aumentados se o Panamá recebesse uma porcentagem do faturamento. Por outro, o próprio faturamento era baixo, pois os Estados Unidos adotaram a política de subsidiar o transporte marítimo pelo Canal, cobrando apenas uma taxa capaz de equilibrar receitas com despesas. Osborne calcula que as tarifas poderiam ser aumentadas em 50%, sem nenhuma redução na tonelagem transportada, e estima as receitas que o governo do Panamá deixou de receber dos EUA pelo uso do Canal no período 1970-1974. Na estimativa mais conservadora (mantendo-se as mesmas tarifas), essa perda equivaleria a US\$ 250,6 milhões. Na hipótese mais otimista (aumento de 150% nas tarifas), essa perda equivaleria a US\$ 641,5 milhões. Se, nos primeiros anos de seu governo, Torrijos podia prescindir desses recursos, com o agravamento da situação econômica eles se tornavam cada vez mais necessários. Assim, o custo do não-acordo aumentava, ano após ano, para o Panamá.

### **As Estruturas de Preferências entre as Poliarquias Domésticas**

Como Allison e Zelikow (1999:263, 287, 295) destacaram, a decisão governamental é um processo complexo, com múltiplos participan-

tes, e a ação governamental é uma complexa *joint action* que resulta de compromissos e conflitos entre ocupantes de cargos (*officials*) cujos graus de influência são desiguais e cujos objetivos são diferentes. Desta maneira, a decisão e a ação que emergem podem ser caracterizadas como uma barganha entre membros do governo servindo-se de canais regularizados ou de subagências governamentais.

No âmbito doméstico norte-americano, inúmeros atores e agências estavam envolvidos no processo de decisão, o que tornava esse nível de negociação mais complexo que o âmbito doméstico panamenho. O nível doméstico americano era, assim, formado por uma verdadeira poliarquia de atores e agências. No Panamá, o Executivo tinha mais autonomia, em decorrência da própria natureza do regime. Dada a maneira singular como Torrijos tinha ascendido ao poder e sua maneira personalista de governar, a autonomia de Estado para negociar, como a assume o modelo de jogos de dois níveis, era maior no Executivo panamenho do que no dos EUA.

Na poliarquia de atores e agências no lado norte-americano, destacava-se a equipe de negociadores. Todas as negociações diplomáticas dos Estados Unidos são coordenadas pelo Departamento de Estado. No outono de 1973, o então secretário de Estado Henry Kissinger nomeou o embaixador Ellsworth Bunker (um dos mais experientes diplomatas norte-americanos) como seu negociador especial para o Canal do Panamá. No ano seguinte, Kissinger adicionaria ao time o ex-administrador da Aliança para o Progresso, William D. Rogers, como secretário assistente para Assuntos Interamericanos (Rosenfeld, 1975:4). Na gestão Carter, o secretário de Estado passou a ser Cyrus Vance, e Sol Linowitz (que fora embaixador na Organização dos Estados Americanos (OEA) e era ligado a Carter) foi nomeado como co-negociador, atuando ao lado de Bunker. Como destaca Putnam (1988:451-452), a presença de políticos de alto escalão e grande experiência nos times negociadores é um fator simbólico que pode ser de grande relevância para mostrar ao outro lado a importância atribuída à

negociação em curso. Assim, as simples qualidade e senioridade dos negociadores já poderiam servir como indicativos, para o lado panamenho, da disposição do governo americano em negociar.

Outros grupos também influenciavam as negociações empreendidas por Bunker. O mais importante deles era o Departamento de Defesa (o Pentágono), pois toda a Zona do Canal estava sob sua jurisdição. Diversas bases militares norte-americanas estavam instaladas na Zona do Canal, incluindo o Comando do Sul (Southcom) e um centro de treinamento militar usado pelas Forças Armadas de diversos países latino-americanos.

O Departamento de Defesa não liderava as negociações, mas tinha influência direta sobre elas. Em termos teóricos, ele exercia três papéis relevantes: era a agência do governo mais preocupada com o possível impacto dos ganhos relativos sobre a segurança nacional dos EUA que decorreriam da assinatura de quaisquer novos acordos sobre o Canal de Panamá. Atuava como um *endorser* (endossador) em relação a membros do Congresso com informação assimétrica. Finalmente, também se apresentava como um poderoso *veto player*. Milner (1997:86) limita a definição de *endorser* a “qualquer grupo doméstico exceto o Executivo”, podendo ser um grupo de interesse, um comitê executivo, membros de partidos ou uma agência independente, mas a existência de um *endorser* que é parte do próprio Executivo é um ponto que o enfoque dos jogos de dois níveis ainda não explica satisfatoriamente<sup>4</sup>. Por um lado, o Pentágono tinha influência no Congresso e acesso direto a diversos senadores, sendo, portanto, também capaz de influir na ratificação de um eventual tratado. Neste aspecto, embora não fosse capaz de garantir a ratificação de um tratado, tinha influência suficiente para impedi-la. Por outro lado, na prática, o Pentágono tinha poder de veto sobre o acordo ainda durante a fase de negociação. De fato, como veremos, o governo só se decidiu por assinar o tratado quando conseguiu a anuência do Departamento

de Defesa; sem seu apoio, o governo nem sequer tentaria a ratificação.

Outro ator de capital importância era composto primariamente pelo Senado, que deveria ratificar os tratados que eventualmente fossem assinados. Nos EUA, o Executivo tem duas possibilidades para implementar institucionalmente o resultado de um acordo com um governo estrangeiro: ou o apresenta na forma de acordo executivo (*executive agreement*) ou de tratado. Um tratado tem força de lei e deve ser ratificado por dois terços do Senado; um acordo executivo não tem força de lei (embora seja tão vinculante no plano internacional quanto um tratado), e não requer a ratificação. Assim, somente um tratado pode modificar outro tratado; e por isso o Executivo americano não poderia lançar mão de um acordo executivo para implementar o acordo sobre o Canal, pois isto exigia a modificação do Tratado Hay-Bunau-Varilla. Usar um acordo executivo nessa situação colocaria o presidente sob risco de vê-lo invalidado na Suprema Corte<sup>5</sup>.

Finalmente, aspectos domésticos eleitorais estavam claramente vinculados às estruturas de preferências do Executivo e do Legislativo, o que é plenamente consistente com a observação de Milner de que a estrutura de preferências dos atores políticos nas estratégias de cooperação internacional depende do cálculo dos efeitos eleitorais, enquanto a estrutura de preferências dos grupos sociais depende muito mais dos custos distribucionais gerados pelos acordos internacionais (*idem*:60). Embora tenha discutido a possibilidade de finalizar o acordo antes das eleições de novembro de 1976, o presidente Ford logo percebeu que as negociações se tornariam um tópico de discussão na campanha, e que ele sofreria ataques pesados dos seus opositores. Assim, embora o Departamento de Estado considerasse possível e desejável que um acordo fosse fechado antes das eleições, Ford seguiu o conselho do Comitê Nacional do Partido Republicano e colocou as negociações em compasso de espera (McDonough, 1979a:15).

Entretanto, isso não foi suficiente para impedir que o acerto com o Panamá fosse levantado por seus adversários e se tornasse, na campanha, um assunto de natureza *interméstica* (um assunto de política internacional que é “nacionalizado”, ou vice-versa) e gerasse novos alinhamentos internos e um campo propício para a fragmentação e heterogeneidade de preferências. Essa situação foi aproveitada para fortalecer as posições internas dos grupos mais radicais. Destas posições, a mais agressiva foi a do governador da Califórnia, Ronald Reagan, que pleiteava a indicação à Presidência pelo Partido Republicano, enfrentando Ford nas primárias.

A estratégia de Reagan consistiu em relacionar fortemente o resultado da indicação presidencial no Partido Republicano à questão do Panamá, situando-a em um contexto de crítica genérica à política externa norte-americana e a desenvolvimentos sistêmicos percebidos como ameaças à segurança nacional dos EUA e à tradição liberal americana dos valores de propriedade e liberdade. Nessa crítica, a política de *détente* era entendida como um avanço da União Soviética à custa dos Estados Unidos. Em um famoso discurso proferido pela televisão em março de 1976, Reagan afirmou que o poder militar soviético era muito maior do que o norte-americano, inclusive no campo das armas nucleares. Após mencionar várias áreas geográficas em que os Estados Unidos estavam perdendo terreno para seus adversários, Reagan tratou do Panamá. Seu violento ataque merece ser citado na íntegra:

“Enquanto eu falo com vocês esta noite, avançam negociações com o objetivo de abrir mão de nossa propriedade da Zona do Canal do Panamá. Aparentemente, todo mundo sabe disso, exceto os donos de direito da Zona do Canal: vocês, o povo dos Estados Unidos. O general Omar Torrijos, o ditador do Panamá, tomou o poder há oito anos, removendo o governo eleito. Não houve eleições desde então. Não há liberdades civis. A imprensa é censurada. Torrijos é amigo e aliado de Castro e, como ele, é pró-comunista. Ele ameaça sabotar e atacar com guerrilheiros nossas instalações se não cederemos às suas exigências. Seu ministro do exterior abertamente afirma que nós já aceitamos, em princípio, abrir mão da Zona do Canal.



Bem, a Zona do Canal não é uma possessão colonial. Não é um arrendamento de longo prazo. É território soberano dos Estados Unidos tanto quanto o Alasca e todos os estados que surgiram da compra da Louisiana. Nós deveríamos encerrar as negociações e dizer ao general: nós o compramos, nós o pagamos, nós o construímos, e nós pretendemos mantê-lo” (Reagan, 1976).

O papel de Reagan também evidencia a importância da heterogeneidade da estrutura de preferências que se estabelece em torno do Executivo. Embora em sua administração não fosse caracterizado um governo dividido em sentido estrito (pois o Partido Republicano gozava de maioria no Congresso), Ford enfrentou a oposição de segmentos do seu próprio partido, porque alguns grupos republicanos tentaram se aproveitar da esperada reação negativa dos eleitores do partido diante da possibilidade de devolução do Canal aos panamenhos, para assim aumentar sua influência nas primárias que escolheriam o candidato à Presidência pelo partido. Esse desdobramento empírico chama a atenção para uma nova limitação teórica do enfoque dos jogos de dois níveis: ao tratar o Executivo como um ator unitário, ela também é insatisfatória para captar os interesses multifacetados de diferentes subagências políticas e burocráticas e grupos políticos próximos do Executivo. Essa constatação já tinha sido evidenciada na própria posição do Departamento de Defesa.

Reagan obteria algumas vitórias nas primárias, mas não chegaria a ameaçar seriamente a indicação de Ford. Mesmo assim, a campanha presidencial acabaria interrompendo e contaminando as negociações com o governo do Panamá, cujos diplomatas tiveram de se contentar com um compromisso do Departamento de Estado de que elas seriam reiniciadas depois das eleições, mesmo que Ford perdesse (McDonough, 1979a:15). Nesta altura, as negociações entravam em uma zona de incerteza, pois o progresso das mesmas dependia de a equipe de negociadores norte-americanos gerar credibilidade nas suas promessas. A legitimidade desse compromisso poderia ter sido abalada ainda mais pela declaração posterior de Jimmy Carter, que, concorrendo pelo Partido Democrata, e também de olho nas prefe-

rências e reações eleitorais dos grupos sociais internos, não resistiu à tentação de criticar as negociações com o Panamá e afirmou que jamais abriria mão do “controle total” sobre o Canal, enquanto este tivesse “qualquer contribuição a fazer para nossa própria segurança nacional” (LaFeber, 1978:192, 203).

Assim, dada essa complexidade da poliarquia norte-americana e de suas preferências no caso das negociações sobre o Canal, a princípio parecia possível comprovar-se a hipótese de Tsebelis (1995) de que em um sistema como o dos EUA com múltiplos pontos de veto o viés a favor do *status quo* é alto.

## O Lado Panamenho

No Panamá, a estrutura de preferências domésticas parecia mais simples quanto ao número de atores, mas era tão complexa quanto a do lado norte-americano. Dois grupos domésticos eram “falcões”, no sentido de que não aceitavam nenhuma fórmula de negociação que não fosse a completa retomada da soberania panamenha sobre a Zona do Canal. O primeiro era representado pelas associações radicais de estudantes trotskistas que, em 1975, haviam promovido um intenso quebra-quebra na Cidade do Panamá quando a equipe de negociadores norte-americanos apresentou, pela primeira vez, uma proposta sobre o direito de os EUA intervirem para garantir a neutralidade do Canal. Contrapondo-se a este grupo, Torrijos contava com o apoio de grupos moderados de estudantes agrupados na Federação Panamenha de Estudantes, que disputavam espaço político com seus adversários trotskistas. Outro grupo de “falcões” era formado por oligarcas e empresários desejosos de ocupar o espaço comercial que empresas e bancos multinacionais tinham no Panamá (LaFeber, 1978:169, 198, 199)<sup>6</sup>.

No caso do Panamá, as instituições também tinham um papel importante na orientação das preferências e na definição do tamanho do *win-set*. Embora os custos em termos eleitorais para o Executivo e o Legislativo não estivessem bem definidos (em função da própria natureza política do regime de Torrijos, que lhe conferia maior autonomia institucional), o Executivo percebia os riscos de concessões que fossem entendidas como onerosas para os grupos sociais domésticos panamenhos. O governo de Torrijos baseava-se na Guarda Nacional, mas dependia de apoio popular para se manter. Um declínio muito grande neste apoio, possivelmente acompanhado de violentas manifestações de repúdio, certamente o desestabilizaria completamente. Portanto, embora o governo panamenho fosse sem dúvida muito mais centralizado e autônomo que o norte-americano, ele não podia dispensar um processo de ratificação do acordo resultante das negociações. Pela Constituição panamenha, tal ratificação seria feita por meio de referendo popular e exigiria maioria simples para aprovação.

O referendo apresentava um dilema para Torrijos: se ele fosse favorável a suas preferências, aumentaria sua margem de autonomia para chegar a um acordo com os EUA; mas, se o resultado fosse negativo a suas preferências, poder-se-ia cair em uma situação de imobilidade decisória. De qualquer maneira, Torrijos estava sujeito à consulta popular em virtude da obrigação imposta pela norma constitucional panamenha. Paradoxalmente, seguindo a conjectura de Schelling, a possibilidade de haver rejeição do acordo em um referendo não podia ser considerada negativa aos interesses do Executivo panamenho, pois em última instância este ficava sujeito à decisão majoritária dos grupos sociais internos, o que poderia ser usado como um recurso político que aumentaria o poder de barganha panamenho perante o Executivo dos EUA (Putnam, 1988; Schelling, 1956; 1960). O fato de haver ratificação por meio de referendo limitava o *win-set* do Executivo panamenho, que assim foi capaz de obter condições melhores, como veremos, do que se o governo Torrijos decidisse sozinho.

## **A Dinâmica e a Estrutura da Negociação: Os Primeiros Movimentos**

Ambos os governos encaminharam a convergência de suas preferências em torno da necessidade de assinar um novo acordo bilateral que compensasse as injustiças do tratado em vigor. As conversas preliminares foram encorajadoras e, em janeiro de 1974, os negociadores chegaram a uma declaração conjunta de princípios, que seria assinada pelos chanceleres Henry Kissinger e Juan Antonio Tack no mês seguinte, no Panamá. Esta declaração montava as bases do acordo a que se pretendia chegar. Segundo ela, o Tratado Hay-Bunau-Varilla, de 1903, seria revogado e substituído por outro. Em uma expectativa de ganhos mútuos futuros, o governo dos EUA esperava reduzir ao mínimo as possibilidades de desestabilização de suas posições de segurança e defesa, sobretudo levando em conta que as preferências dos representantes do Pentágono na equipe negociadora visavam alguma forma de manutenção da posição dos EUA. Por seu turno, o Panamá esperava recuperar a jurisdição de toda a Zona do Canal, passando a receber uma remuneração “justa e equitativa” sobre o faturamento do Canal, além de participar de sua defesa e de assumir inteiramente sua operação ao fim do período de duração do novo tratado (McDonough, 1979a:5-6).

Os negociadores definiram nesse mesmo ano as questões pendentes de acordo. As principais referiam-se a quatro pontos: 1) duração do novo tratado (ao fim do qual todos os direitos de jurisdição e operação seriam revertidos ao Panamá); 2) definição do território da Zona do Canal que seria imediatamente retornado ao Panamá e do que seria mantido para a operação do Canal; 3) compensação que seria paga ao Panamá durante o tratado; e 4) presença militar norte-americana na região durante e após o tratado (*idem*:7-8).

Inicialmente, as questões em que havia maior divergência de posições entre os dois lados eram as de duração do tratado, compensação econômica e território a ser retornado imediatamente. Na primeira questão, o governo panamenho insistia que não aceitaria nenhum tratado que durasse além do ano 2000; no entanto, os norte-americanos (especialmente o Departamento de Defesa) pediam no mínimo cinquenta anos de duração, renováveis por mais cinquenta. Na questão da compensação, o Panamá pedia um pagamento anual entre US\$ 50 e US\$ 100 milhões, enquanto os norte-americanos ofereciam entre US\$ 25 e US\$ 65 milhões. Finalmente, quanto aos territórios a serem devolvidos, o governo panamenho pedia o retorno imediato de 50% a 70% da Zona do Canal; os EUA julgavam possível retornar apenas de 20% a 40% (*idem*:9-11)<sup>7</sup>.

Para facilitar o andamento das negociações, ambos os lados concordaram em tratar das questões mais fáceis primeiro. A pedido dos panamenhos, as partes acertaram que a última questão a ser negociada seria a da compensação. Esta decisão comprometeria seriamente o poder de barganha do Panamá nesta questão: o lado norte-americano teria uma imensa vantagem no momento de negociar os pagamentos ao Panamá, pois o custo de não-acordo para este seria então muito maior do que qualquer quantia que pudesse arrancar dos EUA. Porém, de outro lado, como nota McDonough, o pedido do governo panamenho tinha uma motivação doméstica: ele não queria parecer que tinha sido “comprado” pelos norte-americanos e que, por causa disso, estaria concedendo demais em outras questões. Em termos teóricos, a manobra panamenha tinha o efeito de aumentar seu *win-set*. Sabemos que o aumento no *win-set* de um lado implica vantagem para o outro lado. Porém, antes de assumirmos que os negociadores panamenhos cometeram um erro, devemos considerar a possibilidade de estarem sendo tão pressionados por seus próprios falcões que viam o risco de as negociações serem inviabilizadas pela oposição destes. Assim, sua manobra visaria deliberadamente aumentar seu

*win-set*, e com isso aumentar as possibilidades de acordo (*idem*:10-15).

Em novembro de 1974, os negociadores dos Estados Unidos apresentaram um primeiro pacote de propostas. Para sua surpresa, os panamenhos o rejeitaram. Os principais pontos de resistência diziam respeito ao papel dos militares norte-americanos, tanto antes quanto depois do tratado. Embora as preferências de ambos os governos convergissem para a necessidade de um novo tratado, essa reação imprevista de um dos lados mostra que a desconfiança era determinante na postura do lado panamenho. A rejeição dos panamenhos levou o embaixador Bunker a temer um rompimento nas negociações. Para mantê-las em andamento, e ao mesmo tempo ganhar a confiança dos panamenhos, ele fez uma série de concessões, sem exigir contrapartidas equivalentes. Essas concessões, naturalmente, feriam diretamente interesses do Departamento de Defesa. A reação desse Departamento é um exemplo muito interessante de uso de poder de veto e redução do *win-set* por uma agência do Poder Executivo.

Sentindo-se prejudicado pelo rumo das negociações, o Departamento de Defesa aproveitou uma reunião do Conselho de Segurança Nacional para explicitar suas divergências com Bunker. Este estaria cedendo rápido demais, indo além da posição acertada entre o Pentágono e o Departamento de Estado. Os militares exigiam uma garantia de neutralidade do Canal, de maneira que os EUA tivessem o direito de intervir com uso de força para mantê-lo em funcionamento, caso fosse necessário (*idem*:12-13).

Além de agir como *veto player*, o Pentágono reforçou seu papel de *endorser*. Como o Departamento de Estado resistiu às críticas do Pentágono, este reagiu: para obter apoio à sua posição, vazou para a imprensa o que estava acontecendo. Em uma nova anomalia conceitual da teoria dos jogos de dois níveis (que, como lembramos, atribui o papel de *endorser* apenas a grupos societais), essa agência do Exe-

cutivo desenvolveu um papel fundamental de fornecimento de informações aos membros do Congresso e da mídia, ao mesmo tempo que tentava estabelecer coalizões com alguns setores do Legislativo. A cartada do Pentágono valeu o apoio de parte importante do Congresso e, em junho de 1975, um grupo de 37 senadores ameaçava apresentar uma resolução visando bloquear qualquer tratado (McDonough, 1979a:13; Rosenfeld, 1975:7-10). Embora tal resolução não tenha chegado a ser votada, o fato de mais de um terço dos senadores mostrarem-se contrários ao acordo indicava que ele jamais seria ratificado, nos termos colocados até então. Ou seja, a manobra do Departamento de Defesa efetivamente mostrou aos negociadores norte-americanos que seu *win-set* era menor do que eles estimavam inicialmente. A intensidade com que o Pentágono manifestava sua preferência testa muito bem a colocação de Putnam de que, no plano doméstico, os políticos pressionam para construir coalizões entre grupos e ocasionalmente alguns jogadores-chave podem testar movimentos nas suas mesas que terão conseqüências nos realinhamentos e que obrigarão o Executivo a repensar sua estratégia, acomodando interesses para evitar situações de paralisia decisória.

O Departamento de Estado e o Pentágono chegaram a um acordo que esfriou a disputa interna (acordo esse que incluía a nomeação de um representante dos militares para a equipe liderada pelo embaixador Bunker), possibilitando que as negociações fossem retomadas em setembro de 1975. Os panamenhos esperavam aproveitar-se da desunião do lado adversário, que viram como uma fraqueza. Além disso, tinham sinais de apoio internacional<sup>8</sup>. No entanto, eles rapidamente perderiam as ilusões. Contrariando a atitude conciliatória que tivera até então, o embaixador Bunker adotou uma postura linha-dura e passou a insistir que o tratado tivesse duração mínima de cinquenta anos, tal como queria o Pentágono (McDonough, 1979a:13-14).

Percebe-se que os panamenhos não calcularam corretamente as implicações do conflito que ocorria entre subagências do governo dos

Estados Unidos. Este conflito enrijeceu a posição norte-americana. Ademais, o endurecimento dos EUA mostra que, na definição de sua posição, os dissensos internos podem ter mais influência do que uma eventual pressão externa.

Os equilíbrios múltiplos de preferências refletidos no nível do Executivo tiveram outro *input* de peso quando Kissinger declarou que “os EUA devem manter o direito, unilateralmente, de defender o Canal do Panamá por um período indefinido no futuro”. Foi o suficiente para incendiar novos protestos na Cidade do Panamá; centenas de estudantes quebraram janelas da embaixada norte-americana e destruíram os carros parados ao redor dela. A Guarda Nacional assistiu a tudo impassível: Torrijos indicava que não tentaria impor as condições norte-americanas ao seu nível doméstico (LaFeber, 1978:189).

A posição linha-dura dos negociadores dos EUA praticamente paralisou as negociações por longo período. Estava claro que, entre o final de 1975 e o final de 1976, não havia sobreposição (*overlap*) entre os dois *win-sets*. No início de 1976, os militares começaram a ceder, mas as negociações logo seriam atropeladas pelas eleições presidenciais de 1976 e pelos ataques da “nova direita” a qualquer acordo, e seriam retomadas apenas depois da posse de Carter.

### **A Estrutura do Acordo: Carter Fecha o Negócio**

Embora a vitória de Carter tenha colocado novamente o Canal na pauta das negociações diplomáticas – o que constitui uma vitória simbólica importante para a credibilidade da equipe de negociadores americanos, pois seu compromisso de retomar as negociações depois das eleições foi honrado –, a simples acidez dos debates sobre essa questão durante a campanha presidencial indica como o *win-set* norte-americano era limitado.



Em fevereiro de 1977, o presidente Carter indicou Sol M. Linowitz para o posto de co-negociador na questão do Canal, para trabalhar lado a lado com o embaixador Ellsworth Bunker. À época, Carter justificou a indicação afirmando que o vigor e as habilidades organizacionais de Linowitz complementaríamos a experiência de Bunker (McDonough, 1979b:1). O governo panamenho recebeu com muito otimismo o nome de Linowitz, pois ele tinha chefiado a Comissão sobre Relações Estados Unidos – América Latina, uma organização privada que defendia publicamente que as negociações a respeito do Canal fossem completas rapidamente (Habeeb e Zartman, 1986:39). No entanto, a indicação de Linowitz também enviava um sinal para os panamenhos: ele recebeu do presidente Carter um *mandato pessoal* para assumir as negociações, o que, pela legislação norte-americana, só poderia durar seis meses. Depois disso, a indicação deveria ser debatida e votada pelo Senado. Para o Panamá, ficava clara não apenas a intenção norte-americana de chegar a um acordo no prazo de seis meses, mas também que seria muito mais fácil atingi-lo nesse período do que depois disso. Como resultado, um *input* institucional de um dos lados serviu para levar o outro lado a ceder mais, de maneira a acelerar as negociações.

De outro lado, o próprio prazo de seis meses fixado pelo governo Carter encaixa-se em um interessante desenvolvimento teórico anotado por Allison e Zelikow: o prazo como indutor de ação substantiva. Segundo estes autores, “um número de processos estabelecidos fixa *deadlines* que demandam ação em um determinado espaço de tempo” (Allison e Zelikow, 1999:299). Esse tipo de desdobramento teórico é um desafio às abordagens que se baseiam em comportamentos intencionais de interesses e metas como balizas da cooperação (como, por exemplo, as neoliberais). “A estrutura de uma matéria visualizada por um jogador não é unicamente determinada por metas e interesses. Os canais por meio dos quais um assunto é colocado, e os prazos para uma decisão, também afetam o conteúdo que um assunto assume” (*idem*:299-300). Certamente, a forma pela qual o pra-

zo pressiona a possibilidade de um acordo internacional também deve ser pensada de acordo com as condições empíricas em que isso é possível. Essa ressalva é importante para que esse recurso analítico não seja pensado como algo que estabelece uma relação causal constante de primeira linha na explicação da “questão crucial de por que uma matéria tem que ser decidida” (*idem*:299).

As negociações começaram em meados de fevereiro e duraram exatamente seis meses, sendo fechadas somente no último dia do mandato de Linowitz. O governo panamenho logo de início fez uma concessão ao governo dos EUA para enviar um sinal de que estava disposto a flexibilizar suas posições: Torrijos demitiu o ministro do Exterior Aquilino Boyd, considerado um falcão antiamericano, e o substituiu por Nicolás Gonzalez, que fora educado nos EUA e trabalhara no Citibank e na United Brands<sup>9</sup> antes de ser indicado embaixador em Washington (LaFeber, 1978:204). A manobra de Torrijos, ao mudar de negociador, mais uma vez tornava maior seu próprio *win-set*. Assim, ao mesmo tempo que aumentava as possibilidades de acordo, degradava o poder de barganha do Panamá (Putnam, 1988:450-452). No entanto, essa jogada é congruente com a hipótese de Milner de que a cooperação se viabiliza quando os poderes institucionais decisórios estão distribuídos de tal forma que a balança se incline para os setores mais moderados (Milner, 1997:116).

Dois pontos separavam os dois lados: o direito de defesa do Canal pelos Estados Unidos e os termos da relação entre estes e o Panamá após os tratados, já que os norte-americanos exigiam garantias de neutralidade. Na primeira questão, os EUA mantinham a posição linha-dura ao exigirem uma presença militar por cinquenta anos, enquanto os panamenhos não aceitavam nenhuma presença norte-americana além do ano 2000.

Porém, ficava um ponto importante a resolver: em termos teóricos, como equacionar a compensação histórica para o Panamá, reivindi-

cação que está implícita na negociação dos tratados sobre o Canal, com a preocupação com ganhos relativos em defesa e segurança manifestada por agências nos EUA, especialmente o Pentágono? E como institucionalizar a demanda norte-americana com relação à preocupação com os ganhos relativos. O impasse seria resolvido com concessões de ambos os lados: os norte-americanos aceitaram encerrar sua presença militar no ano 2000, enquanto o governo panamenho concordou em dar aos Estados Unidos o direito de intervenção militar no Canal, para garantir sua neutralidade. Este último ponto era tão importante que mereceria um tratado à parte – o Tratado de Neutralidade. Este tratado seria o principal recurso político do Departamento de Estado, quando do momento da ratificação, para convencer o Departamento de Defesa, os senadores e a opinião pública de que a segurança nacional dos EUA e seu direito de usar o Canal para defendê-la estariam garantidos. Para o governo panamenho, no entanto, a institucionalização de condições como as do Tratado de Neutralidade era uma derrota. O governo panamenho acabara aceitando a exigência norte-americana que, em 1975, fora causa dos tumultos na Cidade do Panamá. Como explicar esse recuo panamenho?

Para isso, é necessário entender o que se passava no plano doméstico panamenho enquanto Ford e Carter disputavam a batalha pela Presidência dos EUA. Torrijos enfrentava a maior crise de seu governo. Sua posição vinha piorando desde 1975, sobretudo em virtude do agravamento da situação econômica (Habeeb e Zartman, 1986:38-41). Em setembro de 1976, uma severa seca obrigou o governo a decretar um aumento nos preços do leite e do arroz. Esta decisão causou uma série de protestos violentos, liderados por uma nova organização estudantil trotskista, que durou vários dias. Tropas da Guarda Nacional foram convocadas para abafar os protestos, e o conflito dos militares com os estudantes durou dez dias (LaFeber, 1978:200).

Para Torrijos, os protestos de setembro de 1976 eram um sinal alarmante. Pela primeira vez desde 1947, a população não protestava contra os norte-americanos, nem pedia a tomada da Zona do Canal. Os protestos eram motivados pela deterioração da situação econômica e visavam atacar o próprio governo Torrijos (*idem*:200-201). Este precisava de boas notícias, e depressa. Em casa, a velha estratégia de jogar a culpa nos Estados Unidos não estava mais funcionando; seu próprio povo começava a questioná-lo. A economia panamenha deteriorava-se e dependia cada vez mais de investimentos e empréstimos internacionais. Esses desdobramentos internos no lado panamenho relaxam a posição mantida por alguns autores, como Krasner (1978), segundo o qual os “Estados fortes”, ou seja, aqueles cujo regime é autoritário ou totalitário, têm a autonomia necessária para seguir cursos de ação independentes das pressões de grupos societários domésticos nas negociações internacionais se assim for o caso.

Assim, aumentava a pressão para se chegar logo em um acordo sobre o Canal. Desde o início das negociações, estava claro que um novo tratado aumentaria bastante a remuneração do Panamá pelo uso do Canal – e esta remuneração era muito necessária no momento de crise econômica que o país vivia. Desta forma, as complicações domésticas de Torrijos não derivaram diretamente das negociações sobre o Canal (e, portanto, a conjectura de Schelling não se aplicaria a essa situação), mas tiveram o efeito de aumentar o custo de não-acordo para o Executivo panamenho. Por isso, para garantir a vantagem econômica que o acordo prometia, Torrijos teve de flexibilizar sua posição no aspecto de segurança.

Restava ainda a questão do acerto financeiro. Torrijos pediu um pagamento inicial de US\$ 1 bilhão, a título de reparações pelo tempo em que o Canal foi controlado pelos EUA, e mais US\$ 200 milhões anuais até o final do tratado. Tais quantias eram inaceitáveis para os norte-americanos, e o Departamento de Estado recusou-se ao menos a levá-las em consideração. Os panamenhos ficavam com as descon-

fortáveis alternativas de insistir nos pagamentos – e arriscar a inativização do tratado – ou aceitar o que os norte-americanos ofereciam. Como Torrijos resistia a esse arranjo inferior ao pretendido inicialmente, Carter escreveu-lhe uma carta em que afirmava que a quantia pedida pelo Panamá tornaria impossível a ratificação do tratado no Senado. Depois do que viria acontecer nos Estados Unidos em 1975 e em 1976, Torrijos não tinha muitas razões para duvidar do argumento de Carter. Assim, acabou aceitando as condições financeiras oferecidas pelos norte-americanos: US\$ 10 milhões anuais fixos, mais US\$ 10 milhões anuais caso as receitas permitissem, mais US\$ 0,30 por tonelada de carga transportada pelo Canal. LaFeber estimou que o Panamá receberia entre US\$ 40 milhões e US\$ 50 milhões anuais – bem mais do que os US\$ 2,3 milhões que recebia até então, mas claramente bem menos do que Torrijos desejava. Além disso, o governo panamenho recebeu a promessa de um pacote de empréstimos e garantias no valor de US\$ 295 milhões nos cinco anos seguintes, mais US\$ 50 milhões em assistência militar nos dez anos seguintes (LaFeber, 1978:205-206; McDonough, 1979b:4; *Time*, 1977a:16). Esse pacote, quando posto em prática, teria o efeito de ligar ainda mais o Panamá aos Estados Unidos, mantendo por outros meios a presença e a influência norte-americanas no país. Assim, ao invocar os constrangimentos institucionais internos, Carter mostrava que havia aprendido a mobilizar bem os recursos domésticos com eficácia e credibilidade, da mesma forma que Torrijos havia feito quando as condições lhe eram mais favoráveis domesticamente. Deve-se notar, por outro lado, que a promessa de Carter não entraria nos tratados e, portanto, não teria de ser ratificada. Esse “compromisso de gaveta” era uma manobra para melhorar as condições oferecidas a Torrijos, facilitando o acordo, sem colocar em risco as chances de ratificação de ambos os lados.

Assim, somos inclinados a inferir que um dos motivos que aceleraram o êxito das negociações no governo Carter pode ter sido a per-

cepção, por parte do governo panamenho, de que o *win-set* norte-americano era realmente restrito. Conforme atenta a conjectura de Schelling, a posição negociadora dos Estados Unidos estaria comprometida e, em função disso, os norte-americanos teriam pouco espaço para negociar, o que aumentava o poder de barganha dos EUA. Para o governo panamenho, a melhor coisa a fazer era ceder o máximo possível, até chegar a um acordo passível de ser aceito nos Estados Unidos. Em outras palavras, era preferível chegar ao melhor acordo, que as circunstâncias domésticas e internacionais tornavam possível no curto prazo, do que lutar pelo acordo ideal, que as projeções pessimistas contaminadas pela “sombra do futuro” indicavam estar mais e mais distante.

Dessa forma, Torrijos viu-se com poucas alternativas. Por meio de Linowitz, Carter oferecia-lhe a oportunidade de chegar a um acordo até agosto de 1977. Podia não ser um grande acordo, podia não satisfazer plenamente as preferências do governo panamenho, porém os compromissos assumidos pela equipe negociadora de Carter eram preferíveis à manutenção do *status quo* na Zona do Canal – era o melhor acordo no contexto das condições existentes. Temendo as consequências do prazo, sugerido tão habilmente pelo governo Carter e operante em um quadro de condições domésticas pouco favoráveis para o governo panamenho, Torrijos acabou aceitando os termos do tratado proposto pela equipe dos EUA. E este foi finalmente fechado no último dia do mandato pessoal de Linowitz, e anunciado no dia seguinte, 11 de agosto de 1977.

Em resumo, os impactos das mudanças na equipe negociadora e no apoio dos grupos domésticos a Torrijos, do lado panamenho, e a hábil manipulação e utilização de um *deadline* e dos constrangimentos institucionais como recursos de pressão por parte do governo Carter foram fundamentais para flexibilizar a posição do governo do Panamá e fechar o acordo.

A negociação fora uma luta, mas terminara bem. A batalha seguinte – a da ratificação – prometia ser ainda mais difícil.

## **A Batalha da Ratificação**

O passo seguinte desenvolveu-se no plano institucional, ou seja, nas instâncias constitucionais de ratificação. Como vimos anteriormente, as diferenças nas legislações panamenha e norte-americana implicavam procedimentos diferentes para a ratificação. Nos Estados Unidos, o tratado deveria ser aprovado por dois terços do Senado. No Panamá, um referendo popular decidiria por maioria simples. Estas diferenças institucionais implicaram diferentes estratégias adotadas pelos dois governos para obterem a ratificação.

No Panamá, o ponto mais delicado era o Tratado de Neutralidade, que dava aos Estados Unidos a prerrogativa de intervir militarmente para garantir a neutralidade do Canal. Ainda em agosto de 1977, procurando dissipar as críticas, o negociador-chefe panamenho, Rómulo Escobar Bethancourt, declarou que o tratado não dava aos norte-americanos o direito de intervir no Panamá, mas apenas uma garantia de que o Canal permaneceria aberto (McDonough, 1979b:5-6). As declarações de Bethancourt preocuparam o governo norte-americano, mas eram necessárias para abafar as críticas dos grupos sociais mais radicais ao governo de Torrijos.

Além disso, Torrijos tentou com sucesso gerar realinhamentos, ao estabelecer algumas coalizões domésticas. Aliou-se diretamente a grupos moderados, procurando isolar os grupos radicais mais ativos. Assim, aproximou-se da moderada Federação Panamenha de Estudantes, contra seus adversários trotskistas. Essa manobra é novamente congruente com a hipótese de Milner (1997:116) de que a cooperação se viabiliza quando os poderes institucionais decisórios expressam majoritariamente as preferências dos setores moderados. Da mesma forma, Torrijos procurou isolar os grupos empresariais de

direita, buscando apoio nos bancos e nas empresas multinacionais, a quem mais interessava a manutenção de relações amistosas entre o Panamá e os EUA.

Quando existem interesses e preferências heterogêneas domesticamente, as alianças tendem a adquirir características de maior complexidade do que quando a estrutura de preferências é homogênea. Nesse caso, os negociadores podem encontrar apoio fora do sistema político nacional. Assim, muitos negociadores se aproveitam das pressões externas sobre seus grupos de constituintes para adotar um acordo que eles considerem razoável. Um caso curioso ocorre quando emergem realinhamentos transnacionais tácitos ou implícitos (por exemplo, governo e multinacionais) que obrigam grupos nacionais e o Legislativo a ratificarem uma política considerada mutuamente benéfica pelas partes negociadoras.

Como as resistências domésticas eram o principal empecilho a ser transposto, Torrijos pediu aos líderes de cinco países latino-americanos (dos quais se destacavam México e Venezuela) que o ajudassem a vender o tratado internamente. Por fim, foi mantida a censura aos meios de comunicação, que já vigorava desde 1970. Desta forma, todos os veículos puderam expressar apenas opiniões favoráveis aos tratados – e a Torrijos (LaFeber, 1978:207-208).

Os esforços de Torrijos funcionaram e, em novembro de 1977, um referendo popular ratificou os dois tratados (o Tratado do Canal e o Tratado de Neutralidade) por 506.805 votos a 245.177 (*Time*, 1977e).

Nos Estados Unidos, a ratificação seria mais difícil. Para começar, a opinião pública mostrava-se contrária ao acordo. Uma pesquisa Gallup realizada em setembro de 1977 indicava que 46% dos norte-americanos eram contrários aos tratados, e apenas 39% eram favoráveis (*Time*, 1977b:9)<sup>10</sup>. O sinal da opinião pública era claro para o governo de Carter: as preferências do Legislativo tenderiam a seguir



às da opinião pública. Tanto o governo quanto os senadores assumiram que os tratados só seriam ratificados se a opinião pública mudasse de posição e passasse a apoiá-los. Por isso, desde o princípio os esforços do governo foram no sentido de aumentar o apoio da população ao acordo com o Panamá.

O lance mais claro dessa estratégia foi a própria cerimônia de assinatura dos tratados, realizada na sede da OEA em Washington. Dezenove chefes de Estado de países americanos, e mais representantes de oito outras nações do continente, estiveram presentes. Em seu discurso, Carter afirmou que “isso abre um novo capítulo em nossas relações com todas as nações deste hemisfério”, no que foi acompanhado por Torrijos: “você transformaram força imperial em força moral”, afirmou o líder panamenho. Os 27 países representados no evento assinaram uma declaração conjunta que afirmava que “a solução da questão do Canal do Panamá representa um grande passo no sentido do fortalecimento das relações entre as nações do Hemisfério Ocidental em bases de interesse comum, igualdade e respeito mútuo” (*idem*:4-5). Todas as lideranças latino-americanas presentes ao evento fizeram o máximo para mostrar à imprensa norte-americana seu apoio incondicional aos tratados (*idem*:6).

Em termos teóricos, as pressões externas *reverberam* na política interna modificando e desequilibrando a balança política interna. Em termos técnicos, a reverberação está relacionada às pressões externas e a como estas podem mudar a posição dos segmentos domésticos que se opõe ao acordo, mudando desta maneira a balança da opinião pública. As pressões não se dirigem apenas para o nível do Legislativo, mas para a sociedade como um todo (Putnam, 1988). Tanto o governo de Torrijos (especialmente no caso do pedido de ajuda à Venezuela e ao México) quanto o governo de Carter lançaram mão desse recurso para atingir o duplo objetivo de gerar realinhamentos favoráveis aos acordos tanto no nível da opinião pública como no nível de seus constituintes institucionais.

A cerimônia de ratificação era obviamente uma tentativa de criar reverberação positiva no plano doméstico dos EUA. A presença dos líderes latino-americanos dava peso ao argumento de Carter de que os tratados eram necessários para melhorar as relações dos EUA com a América Latina.

Neste ponto da etapa final do processo de negociação dos tratados do Canal, emergiu um poderoso *endorser* societal nos EUA que procurou influenciar os grupos conservadores do Legislativo. Os senadores foram inundados por uma enorme quantidade de cartas, produzidas por computador e enviadas por grupos antitratados ligados à “nova direita” (Alstyne, 1980:309-311; McDonough, 1979b:9; *Time*, 1977c:20; 1977d:20C). No Senado, o representante mais proeminente desses grupos era Paul Laxalt, senador republicano pelo estado de Nevada que organizou um grupo de ativistas denominado “esquadrões da verdade” e que visitava diversas cidades pelo país com o objetivo de mobilizar a oposição aos tratados. Os “esquadrões da verdade” visavam especificamente os estados dos senadores que se mostravam indecisos (McDonough, 1979b:8-9; *Time*, 1978a). Também o próprio Ronald Reagan, que já havia feito da oposição às negociações uma plataforma de campanha em 1976, voltava à carga e assumia a liderança pública do movimento antitratados (*Time*, 1977b:9; 1978a:27; 1978b).

O papel dos *endorsers* societais estabelecidos ao redor dos “esquadrões da verdade” era reforçado pelo grupo de senadores conservadores encabeçado por Paul Laxalt. O principal argumento dos opositores era que somente a manutenção do controle norte-americano sobre o Canal seria capaz de salvaguardar os interesses militares e comerciais dos EUA. Em discursos agressivos nos quais sobravam ofensas para a liderança panamenha, os senadores conservadores avisavam sobre o perigo representado por Torrijos – que teria relações de amizade com Fidel Castro e seria pró-comunista – e sobre a impropriedade de se entregar uma via marítima estratégica para um

país governado por uma ditadura militar. O Panamá não seria apenas um país instável, mas também incompetente. Por isso, certamente, não seria capaz de gerir o Canal com a mesma eficiência com que os EUA o vinham gerindo, o que certamente causaria interrupções nos serviços e aumento nas taxas. Finalmente, os opositores afirmavam que entregar o Canal ao Panamá aumentaria o declínio dos EUA, que vinha da derrota no Vietnã e que, por isso, precisaria mostrar ao mundo (e a si mesmo) que ainda tinha a determinação e os meios para ser a maior potência mundial (McDonough, 1979b:7-8).

No Senado, os legisladores contrários ao acordo adotaram a estratégia de tentar soterrar os tratados com emendas, de maneira a descaracterizá-los. Assim, os governos dos Estados Unidos e do Panamá seriam obrigados a renegociar, ou a simplesmente desistir. A estratégia das emendas era uma forma indireta de impedir a ratificação – mais um aspecto institucional que tornava a ratificação mais difícil para os EUA e, portanto, reduzia o *win-set* norte-americano. A dificuldade em se controlar o processo de emendas colocava os tratados propostos pelo Executivo em perigo, pois abria a possibilidade de que eles fossem descaracterizados. Como afirma Milner (1997: 108),

“(...) se, depois que negociações internacionais concluíram com êxito um acordo, um dado Legislativo começa a reescrever aquele acordo por meio de emendas, a barganha internacional pode ruir. Se o outro país percebe as emendas como inaceitáveis, as negociações internacionais podem ter que recomeçar”. Esse era o temor da administração Carter a essa altura do processo de ratificação.

Com a opinião pública enviando sinais contrários à ratificação, e tendo de enfrentar uma oposição bastante agressiva no Congresso, o governo viu-se obrigado a se dedicar integralmente para conseguir o apoio dos senadores. Para isso, atacava em diversas frentes.

A primeira delas era a opinião pública. A campanha do governo visava especialmente quinze estados em que ambos os senadores se mostravam indecisos. Diversos membros do governo, incluindo o secre-

tário de Estado Cyrus Vance, participaram de um total de 616 reuniões em que conversaram diretamente com eleitores (McDonough, 1979b:8).

Os cálculos eleitorais dos atores políticos parecem ter tido peso decisivo na atitude de hesitação assumida por um bom número de senadores. A ratificação requer a aprovação de dois terços do Senado; como este tem cem membros (dois por estado), os tratados precisariam de 67 votos favoráveis. Os senadores são eleitos diretamente, em eleições alternadas, a cada quatro anos; ou seja, a cada dois anos, uma das cadeiras é posta em votação. Desta forma, todos os senadores eram sensíveis à opinião pública e a grupos sociais de seus estados, e aqueles que estivessem mais próximos de disputar a reeleição seriam ainda mais sensíveis. Como os senadores procurariam seguir a posição que lhes garantisse a reeleição, e esta dependia apenas dos eleitores de seus estados, a aprovação da maioria dos cidadãos norte-americanos poderia não ser suficiente para garantir o apoio de dois terços do Senado. Uma oposição ferrenha e decidida em quinze ou dezesseis estados pequenos seria capaz de impedir a ratificação mesmo que, no conjunto, os eleitores norte-americanos estivessem a seu favor. Era preciso convencê-los não apenas para que os senadores se sentissem seguros em ratificar os tratados; no plano mais geral, isso era necessário para que o eleitorado apoiasse a política externa do presidente Carter e lhe desse outro mandato nas eleições seguintes.

Mas o governo Carter mobilizou também outros recursos para obter a ratificação dos tratados. Para se opor publicamente a Reagan (que fora ator e trabalhara em diversos filmes de faroeste), o governo contou com a curiosa ajuda de John Wayne. Este ator, extremamente popular nos EUA, chegou a visitar o Panamá e a aparecer publicamente com Torrijos, como forma de mostrar seu suporte aos tratados (Conaway, 1999; *Time*, 1978a).

E quase que repetindo a estratégia de Torrijos no seu âmbito doméstico, o governo Carter estimulou realinhamentos transnacionais ao an-

gariar o endosso aos tratados de diversas empresas multinacionais com interesses na América Latina, entre elas o Chase Manhattan Bank, a United Brands e a Ocidental Petroleum (*Time*, 1978b:39). Também obteve o apoio do Conselho das Américas (uma associação de duzentas empresas norte-americanas que respondiam por 85% dos investimentos privados dos EUA na América Latina), da Câmara Nacional do Comércio e do Instituto Americano da Marinha Mercante. O apoio destas empresas e associações significava mais recursos para a campanha, além de exercer pressão direta sobre os senadores e de fornecer-lhes informações. Assim, elas assumiam também o papel de *endorsers*. E representam um caso claro de ator que atua no nível doméstico de ambos os lados, percebendo perfeitamente um custo direto do não-acordo. Afinal, como o fracasso da ratificação envenenaria as relações dos EUA com o Panamá e possivelmente com a América Latina, seus negócios nesta região poderiam ficar prejudicados. Como atores racionais, portanto, enxergavam que o risco econômico era mais importante do que quaisquer motivos ideológicos, de segurança ou de orgulho nacionais, aventados pela “nova direita”. Em janeiro de 1978, o Conselho das Américas pediu aos senadores “a rápida ratificação dos novos tratados com o Panamá para resolver essa complexa e espinhosa questão de uma forma que respeite as preocupações econômicas, políticas e de segurança dos Estados Unidos e do Panamá” (McDonough, 1979b:9). Com esse jogo de alinhamentos transnacionais endossando e pressionando pela ratificação dos tratados, o jogo começou a se equilibrar na balança de preferências do Congresso.

Em um caso claro de conluio entre os jogadores de uma mesa internacional para aumentar o apoio na mesa doméstica do outro, o próprio Torrijos participou do esforço de ratificação. Aproximadamente 45 senadores visitaram o Canal e foram recebidos pelo líder panamenho. As visitas eram organizadas conjuntamente pelo Departamento de Estado e pelo governo do Panamá (*idem*:10). Reforçando essa jogada, Sol Linowitz (1977) chegou a convidar o governador Reagan

para visitar o Panamá, afirmando que sua opinião mudaria depois de conhecer o Canal pessoalmente.

Finalmente, Carter empenhou-se pessoalmente na ratificação. O presidente conversou com cada senador, além de se encontrar pessoalmente com 1.500 formadores de opinião indicados por senadores que precisavam de sustentação em seus estados para poderem se manifestar publicamente a favor dos tratados (*Time*, 1978b:39). Os movimentos de Carter em relação ao Legislativo parecem bastante consistentes com a assertiva de Martin (2001) de que, no caso dos EUA, a ratificação dos tratados depende muito da habilidade presidencial. Se a hipótese da autora é consistente com o inventário dos fatos – e fazendo a ressalva de que é muito difícil dar tratamento empiricamente sólido à variável independente “habilidade” –, talvez o maior lance de habilidade de Carter tenha consistido, para além de seu empenho pessoal, no tratamento dos tratados do Canal em bases bipartidárias, aumentando a credibilidade doméstica e externa.

A análise de Martin (*idem*:70, 75) sobre as relações entre Executivo e Legislativo em agendas internacionais opõe-se à hipótese de autores como Cox e McCubbins (1993) e Margolis (1996) segundo a qual o insucesso na ratificação de tratados pelo Congresso dos EUA acontece especialmente quando o apoio, sobretudo no Senado, é baixo. Para o caso dos EUA, Martin prefere creditar o insucesso de ratificações, e o uso de acordos executivos, a uma variável comportamental: a habilidade do presidente em negociar os tratados com o Legislativo e o impacto que essa variável tem sobre a *credibilidade* do acordo negociado. Vejamos agora os fatos que servem de evidência a nossa assertiva de que o tratamento habilidoso de Carter em bases consistentemente bipartidárias dos tratados gerou a credibilidade doméstica e internacional para garantir a ratificação.

Para neutralizar os “esquadrões da verdade”, foi organizado um grupo de apoio aos tratados, o Comitê de Americanos pelos Tratados do Canal (em inglês, Committee of Americans for the Canal Treaties

(COACT)), de caráter bipartidário e cujos membros incluíam o ex-presidente Ford, o ex-secretário de Estado Kissinger, o ex-embaixador Averell Harriman e o ex-senador Hugh Scott. Atuando como *endorser*, o COACT procurava “educar” o público, já que, segundo o Comitê, a oposição aos tratados devia-se ao desconhecimento sobre as questões envolvidas. Ford discursou publicamente a favor da ratificação, e Kissinger conversou pessoalmente com diversos senadores republicanos para convencê-los a não seguir a corrente liderada por Reagan (McDonough, 1979b:8-9; *Time*, 1978b:39).

Carter conseguiu também dois apoios importantíssimos: o do líder da maioria, o democrata Robert Byrd, e o do líder da minoria, o republicano Howard Baker. Como outros, Baker esteve indeciso por longo tempo e foi finalmente convencido com uma visita que fez ao Panamá (McDonough, 1979b:10). Assim, em março de 1978, o governo sentia-se capaz de obter a ratificação do Senado para o Tratado de Neutralidade. No entanto, ela não viria fácil. A dois dias da votação, o governo contava apenas com 63 senadores do seu lado; faltavam quatro (Panamá, 1978). Carter, Mondale, Brzezinski, Linowitz e outros membros do governo conversaram pessoalmente com diversos senadores recalcitrantes. Republicanos, como o ex-presidente Ford, foram escalados para cabalar suas bases. Até jornalistas e colunistas sociais ligaram para senadores, a pedido de Carter, tentando convencê-los a votar com o governo (*Time*, 1978c). O governo não hesitaria nem mesmo em bajular os senadores de cujo apoio precisava. Um deles fora professor universitário e era particularmente orgulhoso de um livro que escrevera sobre semântica. Antes de se encontrar com ele para discutir os tratados, Carter leu a obra toda – que era “realmente entediante”, lembra-se – e discutiu alguns pontos dela com o autor, para provar que a tinha lido. Funcionou (Conaway, 1999).

Ao lado da estratégia bipartidária, para garantir os votos finais foi usado o recurso que a teoria dos jogos de dois níveis chama de *side-payments*<sup>11</sup>. Diversos senadores pediram, e conseguiram, apoio

do governo para seus projetos de lei, além de incentivos governamentais para empresas e projetos em seus estados. Embora essa tática trouxesse o risco de dar a impressão de que o governo comprou o apoio dos senadores, ela inegavelmente funcionou. Seu sucesso levou o senador Paul Laxalt a lamentar que seu lado não tinha incentivos comparáveis aos do governo para oferecer aos indecisos (*Time*, 1978c:22-23).

Todo esse esforço de Carter funcionou. No início de fevereiro de 1978, o governo contava com 61 senadores favoráveis à ratificação (Panamá, 1978). Era um imenso progresso com relação ao dia da assinatura dos tratados, em que apenas 35 senadores eram abertamente favoráveis (*Time*, 1977b).

Adicionalmente, a opinião pública também começou a enviar sinais positivos ao Executivo. Essas sinalizações “se referem a informação que os atores enviam uns para outros sobre suas preferências e intenções” (Martin, 2001:63). O trabalho de “educação” da opinião pública por parte dos *endorsers* favoráveis ao acordo mostrava resultados. Em janeiro de 1978, pesquisas indicavam que o número de pessoas favoráveis aos tratados (45%) ultrapassava o de opositores (42%) (McDonough, 1979b:9-10; *Time*, 1978c:21). Aparentemente, o aumento no apoio da opinião pública devia-se ao fato de que, ao saber mais sobre o que estava sendo negociado e os termos do acordo, em um típico caso de diminuição das assimetrias de informação, os cidadãos passavam a apoiá-lo<sup>12</sup>.

Os tratados foram encaminhados para votação; o primeiro deles foi o Tratado de Neutralidade e, posteriormente, o Tratado do Canal. Em 14 de março de 1978, o Tratado de Neutralidade foi votado e ratificado pelo Senado por um voto a mais dos dois terços que eram necessários, isto é, ratificado por 68 a 32.

No entanto, a ratificação do Tratado de Neutralidade traria um problema para o governo resolver mais tarde. A ratificação só foi possível porque, no último momento, Carter cedeu aos senadores conser-



vadores que exigiam uma emenda ao Tratado de Neutralidade, explicitando o direito de intervenção norte-americana no Canal. Pode-se interpretar essa manobra final como a mobilização de um último recurso dos setores conservadores para forçar o não-acordo. No entanto, é fato que tal requerimento de emenda é consistente com a tradição legislativa dos EUA em tratados que regulem possibilidades do uso da força militar. Os legisladores tendem a tomar um cuidado especial durante o processo de ratificação de um acordo, em virtude da desconfiança da oposição partidária com relação aos limites da execução de ações militares futuras do presidente, e por isso eles “sentem que precisam escrutinar uma pletora de ações do braço executivo e escrever detalhadas instruções no marco das normas de direito” (Meernik *apud* Martin, 2001:36).

Também é certo que a teoria dos jogos de dois níveis tem insistido em que um recurso do qual podem fazer uso os grupos domésticos opostos ao acordo internacional é mudar os termos do acordo por meio da inclusão de emendas pelo Legislativo de uma das partes. Como consequência, tal manobra poderia levar a uma readequação dos procedimentos de ratificação na outra parte negociadora. As emendas podem mudar as características dos compromissos assumidos em um lado da negociação e obrigar a outra parte a repetir o processo de ratificação. Embora a emenda não alterasse de fato o Tratado de Neutralidade, a simples mudança de termos poderia tornar necessária uma nova ratificação no Panamá, que teria de ser feita por meio do sempre tortuoso caminho do referendo.

De qualquer forma, antecipando-se a essa possibilidade, Torrijos protestou contra a emenda e forçou novos alinhamentos de preferências no Congresso dos EUA: obteve o apoio de diversos senadores liberais – liderados por Edward Kennedy, George McGovern e Patrick Moynihan –, que exigiram uma emenda ao segundo tratado (o Tratado do Canal), que deixasse claro que os Estados Unidos não adotariam uma postura intervencionista no Panamá. De outro lado, os sena-

dores, liderados por Dennis DeConcini, que propuseram a emenda ao primeiro tratado (Tratado de Neutralidade), sobre o direito de intervenção norte-americana no Canal, exigiam sua manutenção. As negociações entre as partes acabaram envolvendo o Departamento de Estado, o embaixador panamenho em Washington, e os líderes da maioria e da minoria no Senado. Esse realinhamento de preferências forçou os dois jogadores internacionais, após já terem concluído as negociações entre si, a negociar diretamente com a mesa doméstica de um deles para impedir que o tratado fosse desfigurado por emendas. Depois de negociações difíceis, os panamenhos, o grupo de DeConcini e os senadores liberais concordaram com uma emenda ao Tratado do Canal que deixava claro que os Estados Unidos não interfeririam na independência política do Panamá e nem em seus assuntos internos (*Time*, 1978d:26-28). Esse último *round* da negociação mostrou também um aspecto conceitual importante: o mecanismo dilatório das emendas é uma forma de que se valem grupos do Legislativo para trazer o acordo para perto de suas preferências, mas o mesmo mecanismo pode ser utilizado pelo próprio Executivo, para provocar alinhamentos legislativos que reflitam suas preferências sobre o acordo.

Acertada a solução de compromisso, o Tratado do Canal foi votado e aprovado por 68 a 32 votos, exatamente a mesma votação do Tratado de Neutralidade. Exultante, Carter declarou que “este é um dia pelo qual os americanos podem se sentir orgulhosos – nós lembramos ao mundo e a nós mesmos as coisas que representamos como nação” (*idem*:28).

No Panamá, no entanto, a reação foi algo diferente. Depois de oito meses sendo ofendido na Tribuna do Senado dos Estados Unidos, Torrijos demonstrou toda a sua irritação com os senadores norte-americanos. Em entrevistas, ele afirmou que, caso o Senado tivesse rejeitado os tratados, suas tropas teriam destruído o Canal. E, se algum dia os EUA tentarem intervir no Panamá, “vão encontrar o Ca-

nal destruído” (*ibidem*). Ficava claro que Torrijos tinha contido suas declarações, inclusive as destinadas para seu próprio público doméstico, para facilitar o trabalho de convencimento do nível doméstico norte-americano. Uma vez obtida a ratificação, ele podia voltar à retórica nacionalista que era uma das marcas de seu governo.

Descontada essa assimetria na reação do Estado-Maior político dos EUA e do Panamá, o resultado mostra que só foi possível chegar ao resultado a que se chegou quando a distribuição de demandas domésticas em ambas as mesas de negociação e ganhos relativos foi equacionada e institucionalizada em tratados internacionais.

## **Conclusão**

A aplicação da teoria dos jogos de dois níveis nas negociações dos tratados do Canal do Panamá mostra sua utilidade para estudos de casos que envolvam aspectos de segurança. Isto expande a aplicação dessa teoria, já que até agora ela tem orientado suas análises para o estudo de casos que envolvem assuntos de natureza econômica e financeira, a exemplo das abordagens que dedicam bastante atenção ao impacto das instituições na política internacional, em especial a teoria dos regimes internacionais.

O resultado final da negociação beneficiou os EUA, que obtiveram as concessões mais importantes. Mesmo assim, a ratificação foi difícilíssima, o que indica que os Tratados Torrijos-Carter estavam no limite do *win-set* americano. Portanto, apesar de ter tido de fazer algumas concessões bastante dolorosas, Torrijos conseguiu o melhor tratado possível naquele momento. A análise das evidências históricas mostrou que as condicionantes domésticas de natureza político-eleitorais, institucionais e até econômicas tanto nos EUA como no Panamá tiveram grande relevância nos resultados das negociações, e foram equacionadas, nos acordos, com as percepções sobre os ganhos

relativos. É justo dizer que essa preocupação com os ganhos relativos foi incorporada no Tratado de Neutralidade.

Nesse sentido, a reconstrução das negociações sobre os tratados mostra não ser sempre válida a hipótese do enfoque dos jogos de dois níveis de que os custos distribucionais entre grupos domésticos seriam a variável determinante a ser levada em conta pelos *decision makers* no processo de cooperação, acima das considerações sobre os ganhos relativos (como mantêm os neo-realistas) e da trapaça (como mantêm os neoliberais). Ao menos no caso do Canal do Panamá, tanto a preocupação com ganhos relativos quanto a com fatores domésticos parecem ter sido equacionadas nos tratados, indo ao encontro das preocupações dos *decision makers* e dos níveis domésticos de ambos os países.

Apesar de um único caso não estabelecer bases para um sólido argumento sobre adequação de conceitos, a teoria satisfaz com razoável êxito a explicação de ações e condutas de atores. O caso em estudo mostra as dificuldades dos enfoques estadocêntricos e a melhor adequação da teoria dos jogos de dois níveis, em cinco aspectos. Primeiro, permite uma melhor compreensão de processos decisórios de política externa que envolvem a participação de múltiplas agências com poder de barganha e que, portanto, expressam uma heterogeneidade de preferências. Segundo, mostra que preferências internacionais de *decision makers* são consistentes com a estrutura de preferências internas em função dos custos eleitorais ou distribucionais embutidos na escolha de um curso de ação. Terceiro, mostra que a informação assimétrica nem sempre é problema para os *decision makers* envolvidos na totalidade de processo de cooperação, desde que existam grupos domésticos que, endossando ou negando o acordo, forneçam informação de qualidade aos atores menos informados, como o Legislativo. Quarto, permite-nos prever que os acordos são mais passíveis de serem atingidos quando a balança de preferências se inclina para o lado dos atores mais moderados. Finalmente, deixa claro que a con-

jectura de Schelling é adequada quando utilizada como recurso de negociação, mas que as condições nas quais é possível essa adequação analítica devem ser especificadas.

No entanto, em matéria de segurança, a teoria dos jogos de dois níveis mostra-se insuficiente para dar conta de certas tensões epistemológicas. Em primeiro lugar, ainda trata, talvez como herança racionalista, atores governamentais como se fossem unitários quanto a objetivos e interesses. Ao utilizar genericamente categorias como *executivo* e *negociador*, confere tratamento unitário a elas. Porém, como os trabalhos de Allison sobre os modelos de decisão governamental nos chamam a atenção, o governo é composto por uma heterogeneidade de agências cujos interesses e objetivos são algumas vezes conflitantes, e por isso a decisão sobre um curso de ação a ser seguido é resultado de uma barganha intensa entre elas. Mesmo nos casos que envolvem segurança nacional, como no exemplo dos tratados do Canal, a visão unitária está longe de ser atingida. O caso em análise mostrou um duplo processo de barganha por parte do Executivo dos EUA: um processo com os negociadores panamenhos e outro entre as próprias agências governamentais. As barganhas entre os representantes diretos do presidente, o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa no caso das negociações do Canal confirmam a existência de poliarquias no Executivo com interesses que nem sempre se sobrepõem.

Em segundo lugar, quando tratamos da distribuição de poder entre instituições, trabalhos como os de Helen Milner e de Lisa Martin têm insistido bastante nas dificuldades que os governos divididos representam para o Executivo. Nessa situação, a teoria dos jogos de dois níveis prevê que, mesmo que o Executivo controle a iniciativa de agenda, ele pode ter problemas se os poderes do Legislativo são grandes no processo de ratificação, permitindo a esse último emendar o conteúdo do acordo ratificado para aproximá-lo de suas preferências. Mas, novamente, deve se atentar que mesmo as preferências do

Legislativo não são homogêneas, e que elas se organizam em unidades menores, tais como comitês ou comissões, que nem sempre coincidem com as do corpo legislativo como um todo.

Porém, a questão mais instigante em relação à distribuição de poder institucional – e à qual a teoria dos jogos de dois níveis não tem resposta satisfatória – é por que o Executivo pode ter problemas na ratificação mesmo quando o governo não é dividido. Foi esse o caso dos tratados do Canal, dado que o governo Carter tinha uma maioria em princípio consistente. No caso dos EUA, é perceptível a influência de um sistema presidencialista com pouca disciplina legislativa partidária, o que acaba influenciando as decisões. Em um sistema como o americano, mesmo sem um governo dividido, a natureza pouco disciplinada dos partidos no Legislativo pode acabar dificultando a ratificação de tratados. Embora formalmente com a maioria, o governo pode estar politicamente dividido. Mas a fraca disciplina partidária também pode ter o efeito contrário: pode ser uma oportunidade para o governo angariar apoios entre membros da oposição. Esse foi um recurso utilizado pelo governo Carter no caso dos tratados do Canal. Mas o que de fato permitiu a aprovação dos tratados foi um aspecto no qual existe um legado importante nos EUA: o tratamento de algumas temáticas de política externa em bases amplamente bipartidárias.

Mas os tratados que envolvem segurança também levantam pistas sobre o fato de que, em um sistema de múltiplos atores com poder de veto, os *veto players* também podem vir das próprias agências governamentais, negando apoio a tratados e fornecendo informação ao Legislativo. Temos aqui um avanço além da teoria que enfatiza esse papel em atores domésticos societários. Como mostramos, o governo Carter só conseguiu negociar os tratados com o Panamá quando venceu as resistências do Pentágono. Essa constatação chama a atenção para outro aspecto relevante: é bastante provável que, para cada uma das diversas agências que formam o Executivo, a percepção do custo de não-acordo seja diferente. Para algumas agências, os custos do

acordo apresentam-se mais altos do que para outras. Por isso, o impasse maior para o Pentágono era que para ele não estava claro em que medida a cooperação com o Panamá afetaria os ganhos relativos dos EUA em termos de segurança nacional futura. Desta forma, o ponto de reversão de um acordo – aquele em que o não-acordo é preferível – não pode ser definido apenas como aquele ponto-limite a que o Legislativo está preparado para se comprometer. Mas é também aquele em que diferentes agências do Executivo estão dispostas a se obrigar quanto ao *cumprimento* internacional do tratado – que vai além do momento final da ratificação e entra na questão de sua implementação, cujos problemas escapam a este artigo.

---

## **Notas**

- 1.** Uma excelente síntese deste debate é o trabalho de David Singer (1961).
- 2.** Entendemos aqui o conceito de “estrutura de preferências domésticas” no sentido definido por Milner (1997:16), ou seja, como “a posição relativa de importantes atores domésticos sobre o assunto em pauta”.
- 3.** Um interessante trabalho sobre o impacto das idéias no interesse nacional dos EUA é a coletânea de artigos organizada por Goldstein e Keohane (1993).
- 4.** Segundo a versão dos jogos de dois níveis de Milner, a atividade funcional do *endorser* é diminuir as assimetrias de informação e, sobretudo, fornecer informação ao Legislativo.
- 5.** Para uma discussão a respeito das diferenças entre tratado e acordo executivo, ver Borchard (1946).
- 6.** A relação entre Torrijos e a oligarquia panamenha não é simples de ser analisada. Torrijos chegou ao poder com o projeto de modernizar o país e acabar com os privilégios da oligarquia, que sempre foi a grande beneficiária do tradicional *laissez-faire* econômico panamenho. Para isso, ele deu início a uma fase de grande interferência estatal na economia, que incluiu uma forte legislação trabalhista e uma reforma agrária que chegou a expropriar as terras da filial local da United Fruit Company. Apesar destas iniciativas, ele estava longe de qual-

quer simpatia marxista, combatendo ferozmente os grupos mais à esquerda. Seu objetivo, na verdade, era criar uma forte base pessoal de apoio entre os trabalhadores. No entanto, à medida que as condições econômicas do país pioraram e sua base de apoio popular erodiu, Torrijos aproximou-se cada vez mais da oligarquia e passou a adotar uma postura cada vez mais complacente com o *status quo* socioeconômico (LaFeber, 1978:161-200).

**7.** Os dados apresentados são estimativas feitas pelos negociadores norte-americanos.

**8.** Em julho de 1975, o país pediu para ser incluído no grupo dos Países Não-Alinhados, o que foi formalizado na Conferência de Lima, em agosto de 1975. Nesta conferência, os outros participantes declararam seu apoio às pretensões panamenhas.

**9.** Deve-se lembrar que a United Brands incorporou a United Fruit Company em 1970, e tornou-se sua sucessora (LaFeber, 1978:175).

**10.** Smith e Hogan (1987) apresentam resultados levemente diferentes para essa mesma pesquisa (apenas 36% a favor), mas isto não invalida nosso argumento.

**11.** Um *side-payment* é um intercâmbio de concessões: um ator oferece uma concessão sobre um assunto ao qual atribui menor importância e recebe em troca um benefício em outro assunto que considera de maior importância (Milner, 1997:109). Tais concessões implicam favorecimento na alocação de recursos em favor de um indivíduo, tais como uma política pública, uma emenda ou até mesmo uma promessa que visa ganhar consentimento do indivíduo favorecido (Putnam, 1988; Milner, 1997). É um recurso eficaz em situações em que o resultado de uma votação é imprevisível, mas em negociações internacionais pode ter custos altos, porque “quanto maior for o *status* (interno e externo) de um negociador, maiores serão os *side-payments* de que terá que dispor em casa” (Putnam, 1993:452).

**12.** Esta interpretação é contestada por Moffett III (1985) e por Smith e Hogan (1987). Ambos negam que a opinião pública a respeito dos tratados tenha mudado substancialmente no período analisado. Para Moffett III (1985:112-137), o público continuou mal informado a respeito do conteúdo dos tratados, o que revelaria uma falha da estratégia de comunicação comandada pela Casa Branca. Para Smith e Hogan, as mudanças detectadas pelas pesquisas deveriam-se a falhas metodológicas que elas apresentaram, e não a uma verdadeira mudança de opinião. Segundo eles, muitas pesquisas mediam apenas a exposição do entrevistado a argumentos usados pelo lado favorável aos tratados, e assim introduziam um viés que comprometia seus resultados e dava a falsa impressão de que estava havendo



uma mudança na opinião pública. Independentemente de a opinião pública norte-americana ter mudado ou não, o fato é que a percepção de que houve uma mudança influenciou o Senado e foi fator decisivo na ratificação.

---

## **Referências Bibliográficas**

ALLISON, Graham T. (1969), “Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis”. *American Political Science Review*, vol. 63, nº 3.

— e ZELIKOW, P. (1999) [1971], *Essence of Decision*. Boston, Little Brown.

ALSTYNE, Richard W. van. (1980), “The Panama Canal: A Classical Case of an Imperial Hangover”. *Journal of Contemporary History*, vol. 15, nº 2.

BORCHARD, Edwin M. (1946), “American Government and Politics: Treaties and Executive Agreements”. *The American Political Science Review*, vol. 40, nº 4.

CONAWAY, Janelle. (1999), “Savvy Navigator of a Turbulent Canal: Jimmy Carter and the Panama Canal (Interview)”. *Americas*, vol. 51, nº 1.

COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. (1993), *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley, Cambridge University Press.

EVANS, Peter, JACOBSON, Harold K. e PUTNAM, Robert D. (1993), *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Los Angeles, University of California Press.

GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert (eds.). (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, Cornell University Press.

GRIECO, Joseph. (1993), “Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory”, in D. Balwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press.

HABEEB, William Mark e ZARTMAN, I. William. (1986), *The Panama Canal Negotiations*. Washington, D.C., Johns Hopkins Foreign Policy Institute.

KEOHANE, Robert. (1984), *After Hegemony*. Princeton, Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. (1993), “Institutional Theory and the Realist Change after the Cold War”, in D. Balwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York, Columbia University Press.

\_\_\_\_\_ e MILNER, Helen (eds.). (1996), *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge, Cambridge University Press.

KRASNER, Stephen. (1978), *Defending the National Interest*. Princeton, Princeton University.

LAFEBER, Walter. (1978), *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*. New York, Oxford University Press.

LINOWITZ, Sol M. (1977), “Memo to Secretary of State Cyrus Vance from Sol M. Linowitz”. Jimmy Carter Library and Museum. Disponível em <<http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/panama/listofdocs.phtml>>.

MARGOLIS, Lawrence. (1996), *Executive Agreement and Presidential Power in Foreign Policy*. New York, Priege.

MARTIN, Lisa. (2001), *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. New Jersey, Princeton University Press.

MAYER, Frederick. (1992), “Managing Domestic Differences in International Politics”. *International Organization*, vol. 46, nº 4.

MCDONOUGH, Mark G. (1979a), “Panama Canal Treaty Negotiations (A): The Setting”. Boston, Harvard University. Disponível em <<http://www.ksgcase.harvard.edu/case.htm?PID=223>>.

\_\_\_\_\_. (1979b), “Panama Canal Treaty Negotiations (B): Concluding a Treaty”. Boston, Harvard University. Disponível em <<http://www.ksgcase.harvard.edu/case.htm?PID=224>>.

MEARSHEIMER, John G. (1994), “The False Promise of International Institutions”. *International Security*, vol. 19, nº 3.

\_\_\_\_\_. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*. New York/London, W. W Norton and Company.

MILNER, Helen. (1997), *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

---

**Ganhos Relativos ou Política Doméstica? Os  
Tratados do Canal do Panamá...**

MOFFETT III, George D. (1985), *The Limits of Victory: The Ratification of the Panama Canal Treaties*. Ithaca/London, Cornell University Press.

OSBORNE JR., Alfred E. (1977), “On the Economic Cost to Panama of Negotiating a Peaceful Solution to the Panama Canal Question”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 19, nº 4.

PANAMÁ. (1978), “Canal Pacts Status of the Senate Sheets”, February 2 – March 14. Jimmy Carter Library and Museum. Disponível em <<http://www.jimmycarterlibrary.org/documents/panama/listofdocs.phtml>>.

PUTNAM, Robert D. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games”. *International Organization*, vol. 42, nº 3.

\_\_\_\_\_. (1993), “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games”, in R. D. Putnam, P. B. Evans e H. K. Jacobson (eds.), *International Bargaining and Domestic Politics: Double-Edged Diplomacy*. Los Angeles, University of California Press.

REAGAN, Ronald. (1976), “To Restore America”. Disponível em <<http://www.pbs.org/wgbh/amex/presidents/nf/resource/reagan/primdocs/restore.html>>.

ROSENFELD, Stephen S. (1975), “The Panama Negotiations – A Close-Run Thing”. *Foreign Affairs*, vol. 54, nº 1.

SHELLING, Thomas C. (1956), “An Essay on Bargaining”. *American Economic Review*, vol. XLVI, nº 3.

\_\_\_\_\_. (1960), *The Strategy of the Conflict*. Cambridge, Harvard University Press.

SCHOULTZ, Lars. (1999), *Estados Unidos: Poder e Submissão*. Bauru, EdUSC.

SINGER, David. (1961), “The Level of Analysis Problem in International Relations”. *World Politics*, vol. 14, nº 1.

SMITH III, Ted J. e HOGAN, J. Michael. (1987), “Public Opinion and the Panama Canal Treaties of 1977”. *Public Opinion Quarterly*, vol. 51, nº 1.

TIME. (1977a), “Ceding the Canal – Slowly”, 22 de agosto.

\_\_\_\_\_. (1977b), “Carter’s Latin Strategy”, 19 de setembro.

- \_\_\_\_\_. (1977c), “The Canal Debate Begins”, 10 de outubro.
- \_\_\_\_\_. (1977d), “Keeping the Canal Pacts Afloat”, 24 de outubro.
- \_\_\_\_\_. (1977e), “Panama Says *Sí*”, 7 de novembro.
- \_\_\_\_\_. (1978a), “Squaring off on the Canal”, 30 de janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1978b), “Opening the Great Canal Debate”, 20 de fevereiro.
- \_\_\_\_\_. (1978c), “Carter Wins on Panama”, 27 de março.
- \_\_\_\_\_. (1978d), “How the Treaty Was Saved”, 1<sup>o</sup> de maio.

TSEBELIS, George. (1995), “Decisionmaking in Political Systems: Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”. *British Journal of Political Science*, vol. 25, n<sup>o</sup> 3.

WALTZ, Kenneth. (1979), *Theory of International Relations*. Reading, Mass., Addison Wesley.

## **Resumo**

### **Ganhos Relativos ou Política Doméstica? Os Tratados do Canal do Panamá como um Jogo de Dois Níveis**

Este artigo tenta discutir a eficiência explicativa do enfoque dos jogos de dois níveis em um estudo de caso de barganha que trata de variáveis estratégicas e de segurança nacional: o caso das negociações em torno do Canal do Panamá entre os governos americano e panamenho em meados dos anos 70. Tentaremos mostrar algumas das limitações desse enfoque na compreensão dos desdobramentos empíricos de fenômenos que incorporam a problemática da segurança. No aspecto metodológico, a discussão será baseada em evidências históricas que rodearam as negociações em torno do Canal do Panamá entre 1973 e 1978.

**Palavras-chave:** Jogo de Dois Níveis – Nível Doméstico – Ganhos Relativos – Segurança – Canal do Panamá

---

## **Abstract**

### **Relative Gains or Domestic Politics? The Panama Canal Treaties as a Two-level Game**

The goal of this article is to test the explanatory efficacy of the two-level game analytical approach in cases involving strategic interests and national security. To accomplish this, the article presents a case study of the negotiations between the United States and Panama over the Canal Treaties during the mid-70s.

**Key words:** Two-level Games – Domestic Level – Relative Gains – Security – Panama Canal