

Ao contrário da Aliança Atlântica, o debate sobre o futuro da NATO está em franca expansão. Nos seus números mais recentes, não há jornal ou revista de política internacional que não traga pelo menos um artigo sobre o alargamento da organização. Contudo, neste caso, à semelhança da Aliança, é difícil atingir-se um consenso acerca da questão. Cinco anos depois do colapso do império soviético, persistem as dúvidas acerca da evolução da NATO. O que contribui, de resto, para alimentar a discussão. Em termos gerais, o debate é dominado por três teses. A primeira aponta para a inevitabilidade do fim da NATO. Como afirmam alguns analistas, «a morte do comunismo matou o anticomunismo»<sup>1</sup>. Para Owen Harries, editor da *The National Interest*, o conceito de «Ocidente» está ultrapassado e não se aplica ao sistema internacional pós-Guerra Fria. Foi a ameaça soviética que originou e manteve a unidade política e militar entre os países ocidentais. Com o fim da União Soviética, essa coesão tende a fragmentar-se e a consequência natural será o fim da Aliança Atlântica. Para esta escola de pensamento, com o «colapso do Ocidente»<sup>2</sup>, os Estados Unidos abandonarão a fase internacionalista, iniciada em 1947 com a proclamação da Doutrina Truman, e tornar-se-ão um «país normal», com uma política externa tendencialmente unilateral<sup>3</sup>. Quanto à Europa, regressará provavelmente às suas tradicionais rivalidades nacionais<sup>4</sup>.

A segunda tese defende a manutenção da NATO mas é muito cuidadosa em relação à sua evolução e, acima de tudo, opõe-se a uma revolução que descaracterize a Aliança<sup>5</sup>. Um alargamento precoce iria alarmar as forças nacionalistas da Rússia e poderia afectar gravemente a situação política do país<sup>6</sup>. Além disso, não existe neste momento nenhuma ameaça externa à segurança dos países da Europa Central<sup>7</sup>. Para estes analistas, a Parceria para a Paz é o instrumento adequado para lidar com a actual fase de transição europeia. Alargar a Aliança, quando se procura integrar a Rússia na ordem política europeia, seria um erro grave<sup>8</sup>. Finalmente, a terceira corrente de opinião mostra-se favorável a um alargamento imediato da Aliança Atlântica. Os problemas de segurança da Europa exigem a «construção de uma nova NATO»<sup>9</sup> que seja capaz de exportar estabilidade para a Europa Central. Para os defensores da adesão de novos membros, a Parceria para a Paz foi o resultado das indefinições que caracterizam a política russa das potências ocidentais, ignorando assim os interesses das novas democracias<sup>10</sup>. Paralelamente ao debate teórico, a Aliança Atlântica tem tentado adaptar-se ao vazio estratégico que se seguiu ao fim do Pacto de Varsóvia, procurando fórmulas intermédias de ajustamento. Em Julho de 1990, a Declaração da Cimeira de Londres da NATO reconheceu que os Estados pós-comunistas já não eram inimigos e convidava-os a estabelecerem relações diplomáticas com a Aliança. No ano seguinte, foi criado o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte e os antigos adversários tornavam-se parceiros de diálogo e de cooperação, aprendendo simultaneamente a democratizar as suas forças armadas. Durante este primeiro período, sensivelmente

até 1992, os Estados entre o Oder-Neiss e o Danúbio, a Ocidente, e o Pacífico e a China, a Oriente, eram tratados como um todo. Apesar das alterações políticas verificadas, predominava ainda a lógica da Guerra Fria. No entanto, a partir do momento em que os seus antigos membros se aproximavam da Europa Ocidental a várias velocidades, a «Europa de Leste» deixou de existir como um bloco político<sup>11</sup>. O problema agravou-se quando o pelotão da frente começou a bater, insistentemente, à porta das instituições ocidentais. Por um lado, os aliados não pretendiam criar novas divisões na Europa, especialmente porque a Rússia continuaria do lado de lá. Por outro lado, como argumentam os dirigentes dos países da Europa Central, ignorar a existência de vários pelotões significa manter a velha divisão de Ialta. Mais do que em qualquer outra organização, este dilema tem dominado a política da Aliança Atlântica nos últimos dois anos.

Foi neste contexto de indefinições que se criou o instrumento da Parceria para a Paz, o qual, apesar das suas ambiguidades, reconheceu formalmente o princípio do alargamento. O aprofundamento da cooperação funcional entre a Aliança e os Estados parceiros, ocorrida em 1994, faz mesmo antever uma provável adesão de novos membros. Nesse sentido, foram tomadas algumas decisões importantes. Em Dezembro de 1994, por resolução do Conselho do Atlântico Norte, a NATO iniciou um estudo sobre os critérios, o processo e as consequências do alargamento, cujas conclusões serão apresentadas no final do corrente ano. A Administração Clinton nomeou o subsecretário de Estado para os Assuntos Europeus, Richard Holbrooke, para dirigir uma comissão, encarregada de fazer uma análise semelhante. No contexto de um futuro alargamento da Aliança Atlântica, existem duas questões fundamentais que devem ser discutidas: por que razão a Aliança Atlântica deve ser alargada? E quais serão os termos de um provável alargamento da NATO? O objectivo deste artigo é procurar responder a estas questões. Mas antes convém definir a Parceria para a Paz, assim como analisar o ambiente político europeu que antecedeu a sua criação.

## **1. Contexto político anterior à Cimeira de Bruxelas de Janeiro de 1994**

### ***O Conselho de Cooperação do Atlântico Norte***

A evolução da política da Aliança Atlântica em relação aos seus antigos inimigos iniciou-se logo em 1990, após as «revoluções» do Outono de 1989 e durante o processo de reunificação da Alemanha. A «Declaração sobre a Transformação da Aliança», aprovada na Cimeira de Londres, propôs o «estabelecimento de relações de amizade com os antigos adversários da Guerra Fria» e convidou os países da Europa de Leste a «iniciarem relações diplomáticas com a NATO»<sup>12</sup>. Em Novembro do ano

seguinte, após a Cimeira de Roma, o Conselho do Atlântico Norte ofereceu uma «relação institucional de consulta e cooperação no domínio da segurança» entre a Aliança e os Estados da Europa Central e de Leste. Nesse sentido, foi sugerido que se efectuassem «encontros anuais ao nível ministerial» entre os membros da Aliança e os novos parceiros<sup>13</sup>. No mês seguinte, realizou-se o encontro inaugural do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN), com a participação de cinco países da Europa Central (os «três» Visegrad, a Roménia e a Bulgária) e as três repúblicas Bálticas. Finalmente, em Março de 1992, à excepção da Geórgia, as antigas repúblicas da União Soviética aderiram ao CCAN. Como indicam os sucessivos Planos de Trabalho anuais, os objectivos do CCAN visam o estabelecimento de medidas de diálogo, parceria e cooperação entre a Aliança Atlântica e os antigos membros do Pacto de Varsóvia. Os amplos critérios de adesão, que demonstram um cuidado excessivo em não deixar ninguém de fora e uma evidente irrelevância funcional, transformaram o CCAN num mero fórum de discussões, onde se debatem questões como as relações entre civis e militares, a fiscalização democrática das forças armadas e a transparência dos orçamentos de defesa. Devido à sua indeterminada natureza, o CCAN tem sido criticado por três motivos: em primeiro lugar, dando a mesma importância à Polónia e ao Tadjiquistão, o CCAN não distingue a «Europa Central» da «Ásia Central»; depois, discutindo assuntos de segurança colectiva, concorre com a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), contribuindo assim para a confusão institucional que se instalou na Europa desde 1989; por último, ignorando a questão da defesa colectiva, desvirtua a própria NATO. Em 1993 era evidente que a Aliança Atlântica precisava de novas iniciativas na sua política em relação à Europa Central.

### ***Os objectivos dos países da Europa Central: «regresso à Europa»***

Após a euforia de 1989, os Estados da Europa Central aperceberam-se que o fim do comunismo deu lugar a novas e sérias ameaças à sua segurança. Uma longa e difícil transição política poderia originar graves crises económicas e sociais internas. Num possível cenário de instabilidades domésticas, estariam reunidas as condições ideais para aparecerem regimes pretorianos dispostos a usarem argumentos nacionalistas contra os países vizinhos e a prosseguirem as suas minorias étnicas. A conseqüente renacionalização das políticas externas e a inexistência de instituições de segurança agravariam os conflitos interestaduais e a segurança regional estaria permanentemente ameaçada<sup>14</sup>. Para os países da região, a integração nas estruturas políticas, económicas e de segurança ocidentais seria o único modo de evitar os efeitos negativos de uma anarquia pós-totalitária. Desde o colapso dos regimes comunistas, os programas dos sucessivos governos

democráticos e os seus dirigentes não se têm cansado de repetir que o objectivo fundamental das suas políticas externas é o «regresso à Europa»<sup>15</sup>. Ora, o pleno «regresso à Europa» passa indiscutivelmente pela integração na Aliança Atlântica.

### ***A evolução da política externa da Rússia***

Sem obedecer a critérios excessivamente rigorosos, pode-se considerar que o ano de 1993 marca o fim da retirada estratégica de Moscovo, iniciada em 1989 e que culmina com o colapso da União Soviética, e o início de uma postura externa mais agressiva. Desde então, o Kremlin tem prosseguido uma ofensiva diplomática que obedece a um duplo propósito. Por um lado, recuperar a hegemonia no «estrangeiro próximo», impondo assim uma «Pax Russica» no território da antiga União Soviética<sup>16</sup>. A nova doutrina de defesa, publicada no final de 1993, afirma que as intervenções militares no «estrangeiro próximo» não necessitam de aprovação internacional, nem requerem qualquer outra justificação que não seja a segurança da região ou os interesses de Moscovo<sup>17</sup>. Por outro lado, a Rússia procura manter a sua influência na Europa Central, vetando a entrada dos países da região na Aliança Atlântica.

Foi notória a brusca alteração verificada na posição da Rússia em relação ao alargamento da NATO. Em Agosto de 1993, durante a visita que fez à Polónia e à República Checa, o Presidente Ieltsin afirmou que o seu país não se oporia a uma eventual adesão dos Estados da Europa Central às organizações internacionais ocidentais. Em Varsóvia, numa Declaração conjunta com o Presidente polaco, referiu mesmo que a adesão da Polónia à NATO não iria contra os interesses nacionais da Rússia. Em Outubro, provavelmente em virtude de fortes pressões dos sectores militares e nacionalistas russos, Ieltsin enviou uma carta aos governos dos Estados Unidos, da Alemanha, da França e da Grã-Bretanha, onde avisava que o alargamento da Aliança aos países da Europa Central violaria o acordado no Tratado 2+4. Esta interpretação alargada do Tratado de Reunificação da Alemanha demonstrou um claro endurecimento da política externa da Rússia e aumentou os receios dos países da Europa Central.

### ***As posições das potências da Aliança Atlântica***

Em 1993 não havia uma posição consensual acerca do alargamento da NATO entre as potências aliadas. Sendo a Alemanha o «país da linha da frente», os seus dirigentes declaravam publicamente o seu apoio à adesão de novos membros, particularmente os Estados Visegrad. Criou-se mesmo um consenso nacional acerca da questão, quer entre os três grandes partidos, como no seio da opinião pública. A França, de acordo com a sua tradição europeísta, mostrava grandes reticências em relação a um rápido alargamento da Aliança. Como demonstram as iniciativas diplomáticas de Mitterrand, a proposta da Confederação europeia, e de Balladur, o Pacto

para a Estabilidade, Paris tem privilegiado soluções europeias para os problemas de segurança do continente<sup>18</sup>. A Grã-Bretanha, de acordo com o seu tradicional conservadorismo, adoptou uma atitude inicial prudente, considerando que a adesão de novos membros deveria ser feita de um modo gradual, sem pôr em causa a eficácia e a coesão da Aliança Atlântica<sup>19</sup>. Os Estados Unidos eram, e são, o país mais dividido acerca da questão do alargamento. Existe uma corrente que privilegia as relações com a Rússia, afirmando que o sucesso da sua transição para um sistema democrático é a questão chave da segurança europeia. Esta tese tem em Strobe Talbott o seu grande defensor entre a Administração democrata. Outros defendem uma política norte-americana mais dura perante a crescente agressividade da diplomacia russa e consideram inadmissível que a NATO seja prisioneira de vetos de Moscovo na questão do alargamento. A Administração Clinton tem procurado acomodar as duas posições, reconhecendo que ambas têm parte da razão. Por um lado, é perigoso marginalizar a Rússia mas, por outro lado, não se pode fechar totalmente a porta a uma futura adesão dos Estados da Europa Central à Aliança Atlântica. Em finais de 1993, o ambiente político na Europa era caracterizado pela clara oposição da Rússia ao alargamento da Aliança Atlântica, por uma manifesta vontade dos países da Europa Central de aderirem à NATO e, finalmente, por uma evidente indefinição da parte das potências aliadas quanto ao futuro da organização. O resultado final destes receios, interesses e dúvidas foi a proposta da Parceria para a Paz, feita pela Administração norte-americana na reunião ministerial da Aliança Atlântica, em Travemunde.

## II. A Parceria para a Paz

Para aqueles que defendiam um alargamento imediato da Aliança Atlântica, as conclusões da Cimeira de Bruxelas de Janeiro de 1994 ficaram muito aquém das suas expectativas. Para Henry Kissinger, a Parceria para a Paz concede à Polónia um estatuto idêntico ao das antigas repúblicas soviéticas que têm fronteira com o Afeganistão<sup>20</sup>. Segundo William Pfaff, a NATO demonstrou que não sabe o que fazer para garantir a segurança dos países da Europa Central<sup>21</sup>. Outros afirmaram ainda que, influenciada pela política da Administração Clinton, a Aliança Atlântica subordinou a sua decisão aos interesses russos<sup>22</sup>. Para estes analistas, a Parceria para a Paz significa o adiamento, ou mesmo a recusa, da integração de novos membros. Em contrapartida, houve quem apoiasse a decisão do Conselho do Atlântico Norte. Para estes, o modelo seguido é inteiramente satisfatório, permitindo inclusivamente aos Estados signatários realizar exercícios militares com os membros da Aliança Atlântica<sup>23</sup>. O alargamento da NATO iria criar novas divisões na Europa e faria a Rússia sentir-se menos segura, o que afectaria gravemente a estabilidade regional<sup>24</sup>. Porém, enquanto uns consideram que o alargamento transformaria a NATO numa organização de

segurança colectiva, afectando-a irremediavelmente<sup>25</sup>, outros entendem a Parceria como um processo evolutivo e flexível que permitirá que o alargamento se concretize sem marginalizar os actuais parceiros que não venham a integrar a Aliança nos tempos mais próximos<sup>26</sup>. Como se constata, as interpretações acerca da Parceria para a Paz variam. E, no entanto, importante saber o que se pretende com a Parceria e de que modo é que ela contribui para a segurança da Europa Central.

Para o antigo Secretário-Geral da Aliança Atlântica, Manfred Wornier, a Cimeira de Bruxelas de Janeiro de 1994 constituiu um ponto de viragem histórico na vida da Aliança. As decisões tomadas pelos países membros reflectem a adaptação da NATO «às importantes mudanças que tiveram lugar na Europa desde 1989»<sup>27</sup>. Nessa Cimeira, a Aliança Atlântica fez um convite aos Estados membros do CCAN e aos restantes países europeus para aderirem à Parceria para a Paz e cooperarem com a organização na manutenção da segurança regional. O «Convite» clarificou de algum modo a posição da Aliança em relação às questões do alargamento e das garantias de segurança. No que se refere ao primeiro ponto, a decisão do Conselho do Atlântico Norte afirma que a Aliança, em conformidade com o artigo 10 do Tratado de Washington, continua aberta à adesão de outros Estados europeus susceptíveis de promover os princípios do Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte. Porém, como sublinha o documento, o alargamento da NATO obedecerá a «um processo evolutivo que tenha em conta o desenvolvimento da situação política e de segurança de toda a Europa». Em relação à segunda questão, a NATO afirma a sua disposição para efectuar «consultas com qualquer participante activo da Parceria que se aperceba duma ameaça directa à sua integridade territorial, independência política ou segurança».

Os objectivos políticos e militares da Parceria estão definidos no Documento Quadro. No plano político, a cooperação com a Aliança Atlântica visa «facilitar a transparência nos processos de planeamento e dos orçamentos de defesa nacionais», assim como «garantir o controlo democrático das forças de defesa». Em relação à área militar, a Parceria para a Paz procura «desenvolver relações de cooperação militar com a OTAN, para planeamento, treino e exercícios conjuntos com vista a aumentar a sua capacidade de executar missões nos domínios da manutenção da paz, busca e salvamento, operações humanitárias e outros que possam ser posteriormente acordados. Além do aprofundamento da colaboração nas operações de paz e humanitárias, a Parceria para a Paz irá permitir aos Estados parceiros «desenvolver, a longo prazo, forças capazes de operar melhor com as dos membros da Aliança do Atlântico Norte». Quando tal acontecer, estão preparados para aderirem à NATO.

No entanto, para se atingirem os fins propostos pela Parceria para a Paz, é necessário percorrer um longo caminho, que se inicia com o Documento de Apresentação entregue pelo Estado parceiro. De acordo

com o ponto 4 do Documento Quadro, «OS outros Estados que subscrevem este documento fornecerão às autoridades da OTAN Documentos de Apresentação identificando as medidas que tomarão para atingir os objectivos políticos da Parceria e os meios militares e outros susceptíveis de serem utilizados em actividades da Parceria»<sup>28</sup>. Com base no Documento de Apresentação e no Programa de Trabalho da Parceria, elaborado pela Aliança, é preparado um Programa de Parceria individual que estabelece um conjunto de actividades específicas para cada país<sup>29</sup>. Como adiante veremos, o desenvolvimento do Programa de Parceria individual será com certeza um elemento importante no processo de adesão de novos membros à Aliança Atlântica.

O processo de cooperação entre a Aliança Atlântica e os potenciais membros sofreu uma evolução considerável desde a criação da Parceria para a Paz: do desencanto inicial passou-se a uma fase de grande empenho por parte de alguns parceiros. Quando Lech Walesa, referindo-se ao resultado da Cimeira de Bruxelas, afirmou que a Parceria para a Paz era um «passo demasiado pequeno na direcção certa»<sup>30</sup> reflectia certamente o sentimento de desilusão dos restantes governos da região. Enfrentando a oposição da Rússia à adesão de novos membros, mas ao mesmo tempo levando em consideração os interesses dos países da Europa Central, a Aliança dava um exemplo do que é a arte da indecisão política: tomar decisões que adiem a tomada de decisão definitiva. Evitando oferecer garantias de segurança formais, a Aliança deixou a questão do alargamento em aberto, sem ofender excessivamente Moscovo. Foi, aliás, esta ligação entre a adesão de novos membros e a política russa da Aliança que motivou fortes críticas, especialmente da parte dos Estados Visegrad<sup>31</sup>.

A partir de Junho, a posição dos aliados começa a mudar gradualmente, com a Parceria para a Paz a ser vista como o início do processo de alargamento da Aliança Atlântica. O discurso de Bill Clinton em Varsóvia, em Julho de 1994, exemplifica a viragem da política ocidental. Segundo o Presidente norte-americano, «a adesão de novos membros à NATO é uma questão de *como e quando*»<sup>32</sup>. Simultaneamente, os países da Europa Central adoptaram uma atitude mais positiva e passaram a empenhar-se activamente nos instrumentos de cooperação da Parceria para a Paz. Até ao dia 6 de Junho de 1994, os quatro Estados Visegrad, a Roménia e a Bulgária entregaram o Documento de Apresentação na sede da Aliança Atlântica. Antes do final do ano, os mesmos países tinham estabelecido o Programa de Parceria Individual com a NATO. Ainda durante o ano de 1994, à excepção da Hungria, os países da Europa Central participaram em exercícios militares da Parceria para a Paz. Para tornar mais eficazes os programas de cooperação militar, a Aliança Atlântica criou o Grupo de Coordenação da Parceria em Mons, onde estão os representantes militares dos Estados parceiros. A evolução funcional, que ocorreu desde o início de 1994, permite-nos concluir que a Parceria para a Paz prepara os candidatos para uma futura adesão e, ao mesmo tempo, separa aqueles que estão numa primeira linha para entrar na Aliança dos restantes. Será a participação activa nos mecanismos de

cooperação da Parceria para a Paz que irá separar os futuros membros dos eternos parceiros. Como afirmou um analista britânico, a Parceria para a Paz, sem parecer discriminatória, é extremamente selectiva na escolha dos futuros aliados<sup>33</sup>.

Ultrapassadas as reacções iniciais, na sua maioria negativas, a Parceria para a Paz tem-se mostrado um instrumento válido de cooperação política e militar entre a NATO e os parceiros de Leste. Como demonstram as profundas diferenças entre a Parceria para a Paz e o CCAN, a Aliança Atlântica vai-se aproximando gradualmente da Europa Central. Existem quatro diferenças fundamentais: a aceitação formal do princípio do alargamento, a individualização dos parceiros, o início de uma cooperação militar activa e a inclusão do princípio da consulta em situações de ameaças, o que mostra, desde logo, um reconhecimento das obrigações da NATO perante a segurança dos seus vizinhos de Leste<sup>34</sup>. Pode-se mesmo afirmar que uma futura decisão política a favor do alargamento servirá essencialmente para confirmar uma adesão feita através de um processo gradual de integração funcional. Seria o triunfo final da arte da indecisão política. Partindo do pressuposto de que o alargamento da NATO se irá concretizar, importa agora responder a duas questões vitais: *porquê?* E como?

### III. O alargamento da NATO

#### ***Porquê?***

Como têm afirmado alguns analistas, de duas uma, ou a NATO se alarga ou então acaba<sup>35</sup>. De acordo com uma lógica de adaptação funcional, as instituições internacionais terão que se mostrar capazes de se ajustarem às alterações do sistema internacional; caso contrário, tornam-se irrelevantes. E altamente improvável que a «velha» NATO sobreviva por muito mais tempo a uma «nova» Europa. Ou seja, a expansão da Aliança confunde-se com a sua própria sobrevivência: a segunda depende da primeira. Ainda de acordo com a tese funcionalista, o processo de ajustamento das instituições internacionais a um novo contexto político necessita de uma liderança política forte<sup>36</sup>. No caso do ajustamento da Aliança Atlântica à ordem europeia pós-Ialta, a atitude dos Estados Unidos é essencial. Uma decisão política de Washington a favor da adesão de novos membros acabará de vez com as dúvidas acerca da sobrevivência da NATO. Mas antes a política externa norte-americana terá que resolver as suas actuais indefinições.

O fim da política de contenção deu lugar a um período de transição, no qual as velhas doutrinas se tornam gradualmente inadequadas e as novas estratégias tardam a aparecer. Este período intermédio tem sido marcado pelo regresso do debate isolacionismo versus internacionalismo<sup>37</sup>. A semelhança do que aconteceu em 1918-1920 e em 1945-1947, os americanos hesitam entre regressarem a casa ou manterem-se activos no jogo diplomático das nações. Sempre que se

definem os termos de uma nova ordem internacional, os Estados Unidos não conseguem fugir à tentação de associarem, de um modo quase transcendente, o seu destino às opções da sua política externa. Aparentemente, pela terceira vez neste século, a História repete-se. No entanto, uma análise mais cuidada indica que os termos do debate sofreram alterações significativas. O isolacionismo tradicional, que dominou a política externa norte-americana até ao fim da II Guerra Mundial, já não é uma opção credível, pelo menos nos termos em que foi elaborado pelos Pais Fundadores. A ideia de que os Estados Unidos podem permanecer absolutamente neutrais em relação aos conflitos internacionais, ocupando--se apenas do fortalecimento das virtudes republicanas domésticas, não é compatível com as profundas alterações ocorridas na política mundial na segunda metade deste século<sup>38</sup>. Como todas as grandes potências, os Estados Unidos estão irremediavelmente condenados a actuar na diplomacia internacional, segundo as regras tão arrogantemente criticadas pelos fundadores da federação norte-americana. Especialmente quando são a potência dominante de um «sistema unimultipolar»<sup>39</sup>. Por outro lado, a obrigação messiânica de espalhar as virtudes democráticas pelo mundo fora não resistiu ao desgaste e aos custos provocados pelo exigente estatuto de superpotência. O estabelecimento de uma ordem mundial de acordo com os princípios americanos, embora continue a ter um papel importante na retórica da diplomacia de Washington, deixou de ser um objectivo realista da política externa americana<sup>40</sup>. Na verdade, tanto o isolacionismo neutralista, como o universalismo reformista resultam da visão *excepcionalista e moralista* que a sociedade norte-americana tem de si mesma<sup>41</sup>. Neste momento, as alternativas reais são o *intervencionismo unilateral* e o *intervencionismo multilateral*, o que não deixa de revelar alguma maturidade diplomática por parte dos Estados Unidos. O futuro da NATO está dependente da opção que os norte-americanos tomarem.

Criticando a doutrina neutralista dos isolacionistas, o intervencionismo unilateral considera que os Estados Unidos devem intervir, sempre que seja necessário, para defender os seus interesses vitais. Porém, ao contrário do liberalismo multilateral, os unilateralistas afirmam que a segurança nacional deve ser garantida através de estratégias unilaterais<sup>42</sup>. Para que isso aconteça, é necessário actuar no sistema internacional e procurar manter uma distribuição de poder favorável aos Estados Unidos.

Uma estratégia unilateral norte-americana deverá obedecer a certos requisitos. Em primeiro lugar, é fundamental distinguir as regiões de interesse vital, que correspondem às esferas de influência norte-americana, das regiões de interesse secundário. Depois, as intervenções militares devem obedecer a critérios selectivos; em regiões de interesse vital e unicamente em circunstâncias que ponham em causa a segurança nacional. Finalmente, as alianças permanentes

dão o lugar a combinações e compromissos flexíveis, de natureza bilateral, que mantenham os equilíbrios de poder regionais<sup>43</sup>. Para os unilateralistas, os Estados Unidos devem abdicar de parte das suas responsabilidades internacionais e reduzir ao mínimo os seus compromissos multilaterais. Neste caso, Washington retirar-se-ia da Aliança Atlântica e a sua política europeia passaria a obedecer a estratégias de entendimentos bilaterais com as potências regionais. Tal evolução poderia ter consequências terríveis para a Europa. Com o fim da Aliança Atlântica, o próprio conceito de comunidade de segurança do Atlântico Norte seria posto em causa. Sem o «pacificador norte-americano», poderia assistir-se a um processo de renacionalização das políticas de defesa dos países europeus que não se sabe como poderia terminar<sup>44</sup>. Apesar dos perigos que a opção unilateral apresenta em relação à participação dos Estados Unidos em instituições multilaterais, desde que Bill Clinton subiu ao poder, a reforma da Aliança Atlântica tem sido mais afectada pela orientação multilateral e ideológica da política da Administração democrata do que pelas tentações unilaterais. Em questões de segurança, a política de Clinton tem sido caracterizada pelo conceito de «multilateralismo» e pela Doutrina Lake. O primeiro valoriza os princípios da segurança colectiva e o papel das Nações Unidas na manutenção da segurança internacional. De acordo com as boas intenções liberais, a utilização de instrumentos multilaterais, além de indicar o início de uma nova era de cooperação entre as grandes potências, permitiria ainda a resolução dos conflitos internos, segundo os bons princípios da «nova ordem mundial». Porém, a realidade foi implacável para quem defendia estes nobres ideais. Ao contrário do pretendido, o desastre da Somália e a tragédia da Bósnia acabaram por demonstrar que as intervenções humanitárias multilaterais procuravam apenas esconder as indecisões e as fraquezas das grandes potências, especialmente dos Estados Unidos, de quem se esperava uma atitude de liderança. Na Europa, a Doutrina Lake, proclamada em Setembro de 1993 por Antony Lake, conselheiro para a segurança nacional do Presidente Clinton, tem determinado a política norte-americana, particularmente em relação à Rússia. De acordo com a teoria da paz interdemocrática, o interesse vital dos Estados Unidos consiste em «alargar a comunidade mundial das democracias de mercado». A estratégia da democratização baseia-se em quatro princípios: fortalecer o centro da comunidade, consolidar as novas democracias, conter as agressões de Estados e forças não-democráticas contra os países da comunidade democrática e apoiar o estabelecimento de regimes democráticos nas regiões de maior instabilidade<sup>45</sup>. Não admira pois que, pelo menos até meados de 1994, a política russa da Administração Clinton se tenha caracterizado, no essencial, por uma «aliança estratégica com a reforma», de modo a evitar a subida ao poder em Moscovo das forças reaccionárias<sup>46</sup>. Foi contra este multilateralismo ideológico que a maioria republicana do Congresso se revoltou. Para os

republicanos, a política externa da Administração Clinton sofre dos males tradicionais das diplomacias baseadas em princípios liberais e internacionalistas. Fraqueza, indefinição, falta de liderança. Como alternativa, propõem um intervencionismo multilateral, que distinga as regiões de interesse vital das regiões de interesse secundário e garanta os interesses nacionais, através de uma liderança activa no interior das instituições multilaterais.

O «Contrato com a América», proposto pela maioria republicana do Congresso, aborda directamente a questão do futuro da Aliança Atlântica. Numa das dez propostas, o National Security Restoration Act, aponta a necessidade de «renovar o compromisso dos Estados Unidos com a NATO» e de, em cooperação com os seus aliados, redefinir o papel da Aliança na nova Europa. Nesse sentido, recomenda a adesão de novos membros<sup>47</sup>. Apesar de alguns «impulsos populistas»<sup>48</sup> de tendência isolacionista, que aliás também atingem sectores democratas, os republicanos, além de apoiarem firmemente a manutenção da Aliança Atlântica, apelam à renovação da liderança norte-americana<sup>49</sup>. Esta posição firme dos republicanos obrigou Bill Clinton a clarificar a sua política em relação à reforma da NATO e a apoiar publicamente o seu alargamento. Neste momento, parece haver uma inclinação da política externa norte-americana para adoptar um *multilateralismo realista* que permita aos Estados Unidos manter uma posição central na política europeia. Além disso, parece reunirem-se as condições indispensáveis para que isso aconteça. Em primeiro lugar, desde 1990, não existem na Europa alianças militares que apontem os Estados Unidos como o inimigo principal. Em segundo lugar, não há uma potência, de carácter nacional ou institucional, capaz de resolver as crises europeias convenientemente – com o desastre europeu na Bósnia, a alternativa morreu precocemente<sup>50</sup>. Isto significa que no domínio da segurança europeia não existe, de momento, nenhuma opção credível que possa substituir a *comunidade de segurança atlântica*, criada em 1949.

### Como?

Três analistas da Rand Corporation, instituto norte-americano de investigação na área das Relações Internacionais e da segurança internacional, elaboraram recentemente três modelos de alargamento da Aliança Atlântica: «alargamento gradual», «garantia de estabilidade» e «resposta estratégica»<sup>51</sup>. Esta divisão constitui um bom ponto de partida para uma discussão acerca do modo de expansão da NATO.

O primeiro considera que os principais problemas que os Estados da Europa Central e de Leste enfrentam são de natureza política e económica. O que está em jogo na região é a consolidação de sociedades abertas e pluralistas e de economias de mercado, afinal de contas os motivos das revoluções de 1989. Apesar do claro endurecimento da política externa russa, de momento, não existe nenhuma ameaça

imediate à segurança regional. Como foi referido anteriormente, os verdadeiros perigos, o nacionalismo agressivo e o autoritarismo político, são de natureza interna e poderão emergir se as transições democráticas fracassarem. Nesse sentido, o alargamento prioritário é o da União Europeia e não o da Aliança Atlântica. A expansão da última seria o culminar da integração das novas democracias de Leste na comunidade de segurança euro-atlântica. Para a segunda tese, o vazio de segurança regional constitui uma séria ameaça à segurança europeia, podendo mesmo provocar conflitos entre a Alemanha e a Rússia. Sem a existência de instituições fortes que promovam a cooperação interestadual, as relações entre os países da região tendem a obedecer a uma lógica geopolítica extremamente competitiva que terá efeitos muito negativos na política doméstica. De acordo com o mesmo raciocínio, a criação e a manutenção de um ambiente internacional estável facilita a consolidação democrática. E a teoria da paz interdemocrática virada às avessas. Neste caso, é a paz internacional que promove regimes democráticos, e não o contrário. O alargamento da NATO seria assim um requisito essencial à expansão da União Europeia. Por fim, os defensores do terceiro modelo argumentam que a Aliança Atlântica só deverá integrar novos membros se a Rússia se tornar novamente um país expansionista e agressivo, acrescentando que os aliados podem contribuir para que isso não aconteça. A contribuição mais válida consiste em procurar integrar Moscovo na arquitectura de segurança europeia, tendo em conta os seus legítimos interesses nacionais. Ora, a adesão de países vizinhos a uma organização que era vista até há pouco tempo como o principal inimigo faria da Rússia um Estado revisionista em relação à ordem europeia pós-Ialta. Curiosamente, este último modelo pode ser justificado em termos liberais e realistas. Enquanto os primeiros afirmam que o sucesso da transição democrática russa constituiria a maior garantia de segurança para a Europa, os segundos, em conformidade com a mais pura tradição da *realpolitik*, reconhecem a Moscovo a legitimidade para estabelecer uma esfera de influência junto às suas fronteiras. Por vezes, embora involuntariamente, os mais optimistas estão no mesmo campo dos mais cínicos.

Estes modelos têm a enorme vantagem de resumir os argumentos *a favor e contra* o alargamento imediato da Aliança Atlântica. Em termos genéricos, aqueles que defendem a rápida adesão de novos membros afirmam que os aliados não podem aceitar vetos russos à sua política de segurança, sob pena de afectarem irremediavelmente a credibilidade internacional das suas instituições; acrescentam ainda que existe um dever moral e histórico de ajudar as novas democracias da Europa Central a integrarem-se no «Ocidente», ao qual pertencem culturalmente e pelo qual tanto combateram e sofreram. Por outro lado, os que se opõem a uma expansão a curto prazo apontam, em primeiro lugar, as consequências negativas de tal decisão no interior da Rússia; além disso, consideram que a segurança dos países candidatos não está gravemente afectada. Prudentemente, evocam o

carácter militar e defensivo da NATO, o qual exige, antes de tudo, que qualquer alteração na sua composição não ponha em causa a coesão institucional.

Como é evidente, existem nos três modelos argumentos válidos que devem ser tomados em consideração. A visão de que os alargamentos da Aliança Atlântica e da União Europeia são processos complementares e necessários para garantir a estabilidade política e económica dos países da Europa Central constitui a ideia mais poderosa da tese do «alargamento gradual». Uma rápida adesão de alguns Estados parceiros à NATO, que não fosse acompanhada de uma integração na UE, de modo a consolidar definitivamente os regimes democráticos, poderia originar uma «importação de instabilidade»<sup>52</sup>, em lugar da pretendida «exportação de estabilidade». Dito isto, parece-me, no entanto, que os defensores desta tese vão longe de mais. Será muito difícil que a UE marque os prazos de alargamento da NATO, pela simples razão de que os Estados Unidos ficariam dependentes de decisões alheias. Nem o governo, nem o Congresso norte-americanos aceitam que o momento da extensão das suas garantias de segurança a novos aliados seja decidido, em primeiro lugar, pelos europeus. Como é evidente, Washington terá um papel decisivo no processo de alargamento da Aliança Atlântica. Segundo a tese de que a estabilidade internacional favorece a consolidação de regimes democráticos, a segurança dos Estados da Europa Central e de Leste passa pelo alargamento da Aliança Atlântica<sup>53</sup>. Neste caso, a função essencial da NATO deixaria de ser apenas a defesa territorial dos seus membros e passaria também a promover a democracia e a estabilidade, assumindo objectivos próprios de uma organização de segurança colectiva. De acordo com essas funções, a Aliança deve estipular critérios de adesão, dos quais se salientam a existência de uma Constituição política democrática, reformas no tipo de relacionamento entre o poder civil e o poder militar, a renúncia definitiva a pretensões territoriais e o respeito pelos direitos das minorias étnicas<sup>54</sup>. Existe ainda um outro argumento a favor da extensão da NATO à Europa Central. De acordo com a tese da adaptação funcional das instituições internacionais, estas devem projectar os seus mecanismos de segurança nas regiões' mais instáveis. Se a Aliança Atlântica persistir em manter-se fechada, não responde aos principais desafios regionais, tornando-se progressivamente irrelevante<sup>55</sup>. Por mais convincentes que sejam os argumentos do segundo modelo, uma questão continua em aberto: como conciliar as legítimas pretensões de segurança dos países candidatos com os interesses da Rússia?

Tendo em conta as declarações mais recentes dos seus responsáveis, é claro que o governo russo se opõe ao alargamento da Aliança Atlântica. Para Moscovo, a OSCE deve desempenhar um «papel principal nas questões relacionadas com a segurança e cooperação na Europa»<sup>56</sup>. Considerando que «a OSCE ganhou a Guerra Fria», compete à sua sucessora o «papel de liderança na construção da nova Europa». Quanto à NATO, deve integrar-se no novo sistema de segurança europeu

coordenado pela OSCE. A concretização do alargamento da Aliança, obedecendo à lógica do conflito bipolar entre blocos militares inimigos, perpetuaria a divisão europeia. No caso da Rússia, além da sua marginalização na nova ordem regional, teria consequências graves na política interna, reforçando as forças nacionalistas e autoritárias. Este último argumento, habilmente explorado pelos líderes russos, tem tido um impacto extraordinário nos círculos políticos ocidentais, de tal modo que tem constituído a principal objecção daqueles que condenam a integração de novos membros na NATO<sup>57</sup>. É óbvio que a extensão da Aliança Atlântica para a Europa Central, esfera de influência soviética durante a Guerra Fria, motivará certamente uma reacção de desagrado por parte de Moscovo. Mas daí a considerar que tal decisão vai levar ao poder um governo autoritário e inimigo declarado do Ocidente é um passo demasiado grande. Convém reconhecer que, para o bem e para o mal, a capacidade dos aliados de afectarem, de uma maneira decisiva, a evolução doméstica da Rússia é muito limitada. O reconhecimento desta limitação é o primeiro passo para deixar de se dramatizar excessivamente as consequências de um eventual alargamento da Aliança Atlântica. Por outro lado, as susceptibilidades russas não podem servir de pretexto para justificar as indecisões políticas dos aliados quanto ao futuro da NATO<sup>58</sup>.

Após ter assinado o Documento Quadro da Parceria para a Paz em Junho de 1994, Moscovo concluiu um acordo de cooperação bilateral, na reunião 16+1, realizada em Noordwijk em Maio do corrente ano, cujos princípios estabelecem os termos gerais do relacionamento bilateral entre a Rússia e a Aliança Atlântica. O documento reconhece o estatuto de grande potência da Rússia, reservando-lhe um papel especial na resolução dos conflitos europeus. As duas partes comprometem-se a estabelecer consultas acerca das questões fundamentais da segurança europeia e a cooperar no âmbito da diplomacia preventiva e na manutenção da paz<sup>59</sup>. A assinatura do acordo não acabou, no entanto, com as disputas acerca da evolução da NATO. No fim da reunião, Kozyrev, ministro russo dos Negócios Estrangeiros, considerou que o alargamento da Aliança «não vai de encontro nem aos interesses da segurança nacional da Rússia, nem da segurança da Europa no seu todo». Por seu lado, Willy Claes, Secretário-Geral da NATO, repetiu a posição dos aliados de que a «admissão de novos membros na Aliança não se dirige directamente contra a Rússia, nem sequer diminuirá os interesses nacionais da Rússia»<sup>60</sup>. No final do mês, numa visita à Polónia, o secretário da Defesa norte-americano, William Perry, afirmou mesmo que «a decisão política sobre o alargamento já foi tomada»<sup>61</sup>.

Resta saber quais serão as contrapartidas a conceder à Rússia.

Tem sido unanimemente reconhecido que a admissão de novos membros na Aliança Atlântica terá que ser acompanhada de medidas que evitem o isolamento da Rússia, assim como a emergência de um vácuo de segurança mais a Leste entre as fronteiras da nova NATO e as fronteiras da Rússia. Nesse sentido, têm sido apontadas várias soluções. Brzezinski, no seu

«plano para uma nova Europa», propõe a assinatura de um tratado de aliança com a Rússia, que a reconheça como um parceiro indispensável para a manutenção da segurança europeia. Acrescenta ainda que a Aliança se deve comprometer a não estacionar tropas aliadas no interior dos novos membros da NATO<sup>62</sup>. Asmus, Kugler e Larrabee, embora rejeitando em absoluto uma subordinação da NATO à OSCE, consideram que se poderia fortalecer a organização europeia de segurança colectiva, criando, por exemplo, um conselho de segurança, composto pelas potências europeias. Paralelamente, seriam tomadas medidas que ajudassem a consolidação das reformas da economia da Rússia<sup>63</sup>. Em relação aos países da Europa de Leste que não integrem a primeira vaga de adesões à Aliança Atlântica, a questão da Ucrânia parece ser a mais delicada. A contrapartida a um alargamento da NATO não pode implicar a permissão a políticas imperialistas de Moscovo em relação ao seu vizinho eslavo. Por outras palavras, a soberania política e a integridade territorial da Ucrânia devem ser respeitadas. Nesse sentido, a relação bilateral entre a Aliança e a Rússia deve ser acompanhada da consolidação da Parceria individual com a Ucrânia, através do aumento da cooperação militar entre Kiev e a NATO. No caso de se instituir um directório no seio da OSCE, a Ucrânia deverá ser reconhecida com o estatuto de potência europeia<sup>64</sup>.

## Conclusão

No fim da discussão, e apesar dos argumentos apresentados, os mais cépticos poderão levantar ainda as seguintes questões: porquê o alargamento da NATO? E para que serve a NATO? Segundo Asmus, Kugler e Larrabee, a renovação da relação transatlântica é essencial para evitar que a Europa regresse a uma política de rivalidades e conflitos nacionalistas<sup>65</sup>. Para Sloan, a Aliança Atlântica tem tido um papel fundamental na promoção da estabilidade da Europa Ocidental. Ainda segundo o mesmo autor, a NATO é mais do que uma mera aliança militar, simbolizando a existência de «uma comunidade de valores comuns»<sup>66</sup>. Holbrooke considera que o alargamento da Aliança Atlântica significa a expansão da democracia<sup>67</sup>. Realistas como Brzezinski e Kissinger acentuam igualmente a importância dos valores políticos. Para o primeiro, a Aliança representa uma «comunidade de Estados democráticos que partilham uma cultura política comum»<sup>68</sup>. Para o segundo, existe uma comunidade de segurança na área do Atlântico Norte, cujos membros renunciaram ao uso da força nas suas relações mútuas<sup>69</sup>. De todas estas observações, salientam-se dois pontos essenciais: a NATO é mais do que uma aliança militar e a sua sobrevivência é indispensável para manter uma ordem regional, fundamentada em valores políticos comuns e em mecanismos comuns de cooperação. Torna-se assim necessário aprofundar a natureza teórica da Aliança Atlântica, que vá para além da mera explicação estratégica.

Como é óbvio, aqueles que têm uma visão minimalista da NATO tendem a considerar que, com o fim da Guerra Fria, a existência da Aliança deixou de se justificar. As alianças fazem-se contra ameaças comuns e acabam quando as ameaças desaparecem. Para estes, a NATO é uma mera aliança militar que apenas fazia sentido num determinado contexto político<sup>70</sup>. Existe, contudo, uma segunda tese, um pouco mais alargada, da Aliança Atlântica. Ao contrário da anterior, esta visão maximalista, embora reconheça a origem estratégica da NATO, considera que a natureza da Aliança resulta igualmente de alguns valores políticos comuns aos seus Estados membros. A coesão dos aliados resulta da percepção de que existem ameaças comuns e da partilha de princípios políticos fundamentais. Segundo esta tese, o Tratado de Washington instituiu um pilar fundamental da comunidade de segurança do Atlântico Norte baseado nos «princípios da democracia, da liberdade individual e do Estado de direito»<sup>71</sup>. Aceitando esta análise, o alargamento da NATO tem um duplo significado: por um lado, simboliza a renovação dos laços políticos e de segurança entre os membros da Aliança Atlântica; por outro lado, a integração das *novas democracias* da Europa Central na NATO poderá ser o primeiro passo para criar uma ordem de segurança institucional no continente europeu.

Além dos argumentos mais cépticos, importa responder às questões dos mais prudentes. Se a Rússia não aceita a integração de novos membros na Aliança Atlântica, argumentando que tal decisão afecta os seus interesses nacionais e origina novas divisões na Europa, como é que o alargamento da NATO contribuirá para a consolidação da segurança europeia? Parece mais ou menos claro que o alargamento inicial da NATO será *limitado* e *insuficiente*. Limitado por razões funcionais: devido essencialmente à necessidade de manter a coesão funcional, a primeira vaga de admissões de novos membros deixará, inevitavelmente, alguns Estados candidatos de fora. Insuficiente por motivos de segurança: a estabilidade regional exige que se desenvolva uma via de cooperação paralela que tenha em conta os legítimos interesses de Moscovo. O processo de alargamento da Aliança Atlântica terá então que obedecer a uma dupla estratégia, para evitar que se estabeleça uma divisão entre a *comunidade de segurança do Atlântico Norte* e os restantes países europeus: por um lado, aprofundar os mecanismos de integração funcional da Parceria para a Paz, de modo a manter o carácter flexível e aberto do processo de alargamento; por outro lado, criar instrumentos válidos de cooperação bilateral com aqueles países que, por uma razão ou outra, não sejam incluídos nas garantias de defesa previstas no artigo 5.

## NOTAS

<sup>1</sup> Irving Kristol citado em Josef Joffe, «Entangled Forever», *The National Interest* (número especial sobre a política externa norte-americana, 1992), p. 143.

<sup>2</sup> Cf. Owen Harries, «The Colapse of the West», *Foreign Affairs* (4, 1993).

<sup>3</sup> Sobre uma política externa unilateral dos Estados Unidos, após a Guerra Fria, cf. Jeane Kirkpatrick, «A Normal Country in a Normal Time» e Irving Kristol, «Defining Our National Interest», *The National Interest* (número especial, 1992).

<sup>4</sup> Para uma visão extremamente pessimista sobre o futuro da segurança europeia, cf. John Mearsheimer, «Back to the Future» in Sean Lynn-Jones and Steven Miller (eds.), *The Cold War and After: Prospects for Peace*, London, The MIT Press (1993).

<sup>5</sup> Cf. Trevor Taylor, «NATO's Future: Evolution not Revolution» in Jeffrey Simon (ed.), *NATO: The Challenge of Change*, Washington DC, National Defence University Press (1993).

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Cf. Frederick Bonnart, «Give NATO Realistic Tasks and Don't Enlarge It», *International Herald Tribune* (11-1-94) e Michael Brown, «The Flawed Logic of NATO Expansion», *Survival* (1, 1995).

<sup>8</sup> Cf. Kupchan, «Extending NATO Eastward Would Be a Grave Error», *International Herald Tribune* (30-11-94).

<sup>9</sup> Cf. Ronald Asmus, Richard Kugler e Stephen Larrabee, «Building a New NATO», *Foreign Affairs* (4, 1993).

<sup>10</sup> Nas semanas que antecederam e que se seguiram à Cimeira de Bruxelas de Janeiro de 1994, na qual o Conselho do Atlântico Norte aprovou o conceito de Parceria para a Paz, vários analistas, na sua maioria norte-americanos, criticaram a iniciativa da Aliança Atlântica, considerando-a insuficiente para garantir a segurança dos Estados da Europa Central. Cf. Z. Brzezinski, «The Way Forward for an Inspired NATO», *International Herald Tribune* (2-12-93); R. Zoellick, «Set Criteria for NATO Membership Soon», *International Herald Tribune* (7-1-94); A. Rosenthal, «An Expanded NATO is Worth Waiting For», *International Herald Tribune* (8/9-1-94); M. Kramer, «The Case for a Bigger NATO», *Time* (10-1-94); H. Kissinger, «Europe Needs a Strong NATO, Not Utopians Gimmicks», *International Herald Tribune* (24-1-94).

<sup>11</sup> Pode-se considerar que a fragmentação do antigo «bloco soviético» deu origem a três regiões com identidades políticas distintas. A «Europa Central» denomina o conjunto de países que já não pertencem definitivamente à Europa de Leste mas que ainda não se integraram plenamente na Europa atlântica. É uma espécie de purgatório por onde passam todos aqueles que pretendem atingir o «paraíso ocidental». A «Europa de Leste» inclui os Estados cujas transições democráticas fracassaram ou tardam a consolidar-se. A «Ásia Central» refere-se às repúblicas asiáticas da antiga União Soviética, as quais estão cada vez mais afastadas da Europa. Como normalmente acontece, os casos mais problemáticos dizem respeito aos países que estão entre a «Europa Central» e a «Europa de Leste», como, para citar os exemplos mais relevantes, a Lituânia, a Roménia e a Bulgária. Para uma discussão da conotação política dos conceitos geográficos europeus, cf. William Wallace, *The Transformation of Western Europe*, London, Pinter Publishers (1990), especialmente o capítulo 2.

<sup>12</sup> «London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance» (1990), *The Decisions of NATO's Heads of State and Government*, Brussels, NATO Press.

<sup>13</sup> «The Alliance's Strategic Concept» (1991), *The Decisions of NATO's Heads of State and Government*, Brussels, NATO Press.

<sup>14</sup> O perigo de regimes pretorianos chegarem ao poder nos países da Europa Central e de Leste e as consequências internacionais dessa evolução política interna são analisados por Jack Snyder, «Averting Anarchy in the New Europe», S. Lynn-Jones, S. Miller (eds.), *The Cold War and After: Prospects for Peace*, London, The MIT Press (1993).

<sup>15</sup> Cf. Paul Latawski, *The Security Road to Europe: The Visegrad Four*, London, RUSI Whitehall Paper (1994).

<sup>16</sup> Cf. Mark Smith, *Pax Russica: Russia's Monroe Doctrine*, London, RUSI Whitehall Paper (1993).

<sup>17</sup> Cf. Renée de Nevers, *Russia's Strategic Renovation*, London, Adelphi Paper (July 1994).

<sup>18</sup> Para as posições da Alemanha e da França em relação ao alargamento da NATO, cf. Philip Gordon, *France, Germany, and the Western Alliance*, Boulder, Westview Press (1995).

<sup>19</sup> Sobre a posição britânica, cf. Trevor Taylor, *op. cit.* (1993).

<sup>20</sup> Cf. «Europe Needs a Strong NATO, Not Utopian Gimmicks» (1994).

<sup>21</sup> Cf. William Pfaff, «For Security to the West of Russia», *International Herald Tribune* (16-12-1994).

<sup>22</sup> Cf. Zoellick, *op. cit.* (1994).

<sup>23</sup> Cf. Bonnart, *op. cit.* (1994).

<sup>24</sup> Cf. Kupchan, *op. cit.* (1994).

<sup>25</sup> Cf. Bonnart, *op. cit.* (1994) e Kupchan, *Idem*.

<sup>26</sup> Cf. Ruhle, «NATO is Realistic about Russia and Enlargement», *International Herald Tribune* (9-2-1994).

<sup>27</sup> Manfred Worner, «Preparar a Aliança para o futuro», *Notícias da OTAN* (1, 1994), p. 3. No mesmo sentido, Warren Christopher considerou a Parceria para a Paz como «...the most important strategic innovation in Europe since the creation of NATO», *International Herald Tribune* (11-6-1994).

<sup>28</sup> Para o texto da Parceria para a Paz, cf. *Notícias da OTAN* (1, 1994), pp. 28, 29 e 30. Na visita que efectuou a Praga, logo a seguir à Cimeira de Bruxelas de Janeiro de 1994, Bill Clinton, referindo-se a uma hipotética agressão militar a um dos Estados Visegrad, declarou que achava muito duvidoso que a Aliança não ajudasse. Cf. «Clinton Hints NATO Would Defend East from Attack», *International Herald Tribune* (13-1-94).

<sup>29</sup> Para uma explicação do modo como se desenrola o processo da Parceria para a Paz, cf. Gebhardt Von Moltke, «Construir uma Parceria para a Paz», *Notícias da OTAN* (2, 1994).

<sup>30</sup> Citado por Paul Latawski, *op. cit.* (1994), p. 55.

<sup>31</sup> Sobre as críticas à Parceria para a Paz, cf. William Jonnsen, Thomas-Durell Young, «NATO Expansion and Partnership for Peace: Assessing the Facts», *The RUSI Journal* (Dec. 1994).

<sup>32</sup> Discurso de Bill Clinton no Parlamento polaco, «Bringing new states into NATO... is no longer a question of whether, but when and how», citado em Paul Latawski, *op. cit.* (1994), p. 76.

<sup>33</sup> *Idem*, p. 73.

<sup>34</sup> O princípio da consulta, consagrado pela Parceria para a Paz, significa na prática o alargamento do artigo 4 do Tratado de Washington aos Estados parceiros.

<sup>35</sup> Zbigniew Brzezinski, «NATO – expand or die?», *New York Times* (28-12-94), citado em Stanley Sloan, «US Perspectives on NATO's Future», *International Affairs* (2, 1995), p. 224.

<sup>36</sup> Sobre a tese da liderança política no processo de reformas institucionais, cf. Oran Young, «Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society», *International Organization* (3, 1991).

<sup>37</sup> Sobre o actual debate isolacionismo versus internacionalismo, cf. *World Policy Journal* (2, 1995).

<sup>38</sup> O isolacionismo dos Pais Fundadores é discutido por Henry Kissinger em *Diplomacy*, New York, Simon and Schuster (1994), particularmente no capítulo 2. Para uma defesa recente da tradição isolacionista norte-americana, cf. George Kennan, «On American Principles», *Foreign Affairs* (2, 1995). Para um recente ataque aos impulsos neo-isolacionistas, cf. Arthur Schlesinger, «Back to the Womb? Isolationism's Renewed», *Foreign Affairs* (4, 1995).

<sup>39</sup> De acordo com Samuel Huntington, o conceito de «sistema unimultipolar» refere-se a uma situação em que a distribuição de poder se tornou mais unipolar, mas menos hierárquica. Cf. «Why international Primacy Matters» in S. Lynn-Jones e S. Miller (eds.), *op. cit.* (1993).

<sup>40</sup> A tradição Wilsonista continua, obviamente, a ter defensores empenhados entre os académicos norte-americanos. Para um recente argumento a favor do internacionalismo liberal e do universalismo reformista, cf. Tony Smith, «A Wilsonian World», *World Policy Journal* (2, 1995) e «In Defence of Intervention», *Foreign Affairs* (6, 1994). Para uma crítica simpática ao internacionalismo liberal, onde se defende uma renovação realista dos seus pressupostos, cf. Stanley Hoffmann, «The Crisis of Liberal Internationalism», *Foreign Policy* (Spring, 1995).

<sup>41</sup> O excepcionalismo e o moralismo do isolacionismo dos Pais Fundadores e do internacionalismo liberal do Presidente Wilson são discutidos por Kissinger no seu último livro. Segundo o antigo Secretário de Estado norte-americano, tanto os isolacionistas, como os internacionalistas afirmam que a política deve estar subordinada a princípios morais extremamente rígidos. Além disso, as duas teorias consideram o modelo político norte-americano como o exemplo a seguir por todas as restantes nações. Cf. *Diplomacy* (1994).

<sup>42</sup> Para artigos recentes que defendem uma política externa norte-americana de carácter unilateral, cf. Ronald Steel, «After Internationalism», David Rieff, «The High Cost of Internationalism», *World Policy Journal* (2, 1995) e Jeanne Kirkpatrick, «Multilateralism Can't Do the Real Job», *International Herald Tribune* (28-7-95).

<sup>43</sup> Cf. Alexander Nacht, «OS Foreign Policy Strategies», *The Washington Quarterly* (3, 1995).

<sup>44</sup> Para o papel do «pacificador norte-americano» na política europeia, cf. Josef Joffe, *The Limited Partnership: Europe, the United States and the Burdens of Alliance*, Cambridge, Mass., Ballinger (1987).

<sup>45</sup> Para a Doutrina Lake, cf. «NATO's Uncertain Evolution», *International Security Review*, London, RUSI (1994).

<sup>46</sup> Para uma posição crítica da «aliança estratégica com a reforma», cf. Philip Zelikow, «Beyond Boris Yeltsin», *Foreign Affairs* (1, 1994).

<sup>47</sup> Para uma discussão do National Security Restoration Act, cf. Stanley Sloan, *op. cit.* (1995).

<sup>48</sup> O crescimento do «isolacionismo populista» desde o fim da Guerra Fria é discutido por William Schneider, «The Old Politics and the New World Order» in K. Oye, R. Lieber e D. Rothchild (eds.), *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era*.

<sup>49</sup> Cf. Bob Dole, «Isolationism: The Democrats' Complaints Ring Strangely», *International Herald Tribune* (7-6-95).

<sup>50</sup> Josef Joffe desenvolve uma teoria, *the strategy of hub and spokes*, sobre a liderança norte-americana na Europa pós-Guerra, a qual se pode traduzir como a «tese da roda», em que os Estados Unidos ocupam o centro da roda e as restantes potências europeias os raios que giram à volta do centro. Cf. «Bismarck or Britain? Toward an American Grand Strategy after Bipolarity», *International Security* (4, 1995).

<sup>51</sup> Cf. R. Asmus, R. Kugler e S. Larrabee, «NATO Expansion: The Next Steps», *Survival* (1, 1995).

<sup>52</sup> Cf. Michael Brown, *op. cit.*, p. 37:

<sup>53</sup> A tese da estabilidade internacional é desenvolvida no artigo anterior de Asmus, Kugler e Larrabee, *op. cit.* (1993).

<sup>54</sup> *Idem*, p. 35.

<sup>55</sup> Cf. Richard Holbrooke, «America, a European Power», *Foreign Affairs* (2, 1995).

<sup>56</sup> Cf. Andrei Kozyrev, «A Rússia e a OTAN: uma parceria para uma Europa unida e pacífica», *Notícias da OTAN* (3, 1994).

<sup>57</sup> Cf. Michael Brown, *op. cit.* (1995).

<sup>58</sup> Cf. Alex Pravda, «La Russie et la sécurité européenne: un équilibre délicat», *Revue de l'OTAN* (3, 1995).

<sup>59</sup> «Rússia adere à Parceria para a Paz», *Diário de Notícias* (1-6-95).

<sup>60</sup> «Confiar um pouco mais no Ocidente», *Público* (1-6-95).

<sup>61</sup> «NATO e Rússia negociam acordos», *Diário de Notícias* (17-7-95).

<sup>62</sup> Como acontece aliás com alguns dos actuais membros, as garantias de defesa do artigo 5 não implicam necessariamente o estacionamento de tropas aliadas nos territórios nacionais. As propostas são apresentadas por Zbigniew Brzezinski, «A Plan for Europe», *Foreign Affairs* (1, 1995) e Henry Kissinger, «Europe Needs a Strong NATO, Not Utopian Gimmicks» (1994).

<sup>63</sup> Cf. R. Asmus, R. Kugler e S. Larrabee, *op. cit.*, p. 23.

<sup>64</sup> *Idem*, p. 26.

<sup>65</sup> *Op. cit.* (1993), p. 39.

<sup>66</sup> *Op. cit.* (1995), p. 220.

<sup>67</sup> *Op. cit.* (1995), p. 51.

<sup>68</sup> *Op. cit.*, «A Plan for Europe» (1995), p. 32.

<sup>69</sup> Cf. Henry Kissinger, «Reassure America's Allies, Not Unreliable Russia», *International Herald Tribune* (15-5-95).

<sup>70</sup> A tese de que os Estados se aliam contra ameaças comuns e as consequências que daí decorrem para a política internacional são discutidas por Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press (1990). No prefácio da segunda edição, abordando o caso da NATO, o autor afirma que «...as for NATO itself, the optimistic rhetoric about maintaining the Atlantic Community should be viewed with some skepticism... Although NATO's elaborate institutional structure will slow the pace of devolution, only a resurgence of the soviet threat is likely to preserve NATO in anything like its present form», p. VII.

---

<sup>71</sup> Para um estudo sobre o conceito de «comunidades de segurança», cf. Karl Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press (1957). Para Deutsch, o conceito de comunidade de segurança designa o processo de integração entre Estados soberanos, com valores políticos comuns, cujos conflitos são resolvidos através do funcionamento de instituições e regras comuns. Deutsch considerava a Aliança Atlântica como um exemplo de uma comunidade de segurança e defendia mesmo o alargamento da relação institucional transatlântica aos domínios político e económico.