

O transatlantismo em mudança: a NATO, a América e a Europa

INTRODUÇÃO

É atribuída a Lord Ismay, primeiro secretário-geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), a afirmação de que esta fora criada «to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down». A revolução europeia de 1989, seguida pela unificação alemã, a guerra do golfo Pérsico, o desmoronamento da União Soviética e a fragmentação da Jugoslávia alteraram drástica e permanentemente a carta político-militar continental. A ordem internacional edificada com o desfecho da Segunda Guerra Mundial e preservada através da bipolaridade e do novo equilíbrio de poderes a ela subjacente chegara assim à sua conclusão, pondo em causa a validade da máxima de Lord Ismay. Perante o desaparecimento da ameaça comunista, a continuação da existência da NATO, vocacionada para a defesa colectiva dos seus membros, tornava-se aparentemente supérflua. Atendendo a estas realidades, o senador Richard Lugar, sinteticamente, resumia a posição de muitos quando afirmava que «NATO must go out of area or out of business».

Constituída no dia 4 de Abril de 1949, quando doze países se reuniram em Washington, D. C., para assinarem o Tratado do Atlântico Norte, a NATO tornar-se-ia um instrumento indispensável para promover os interesses nacionais dos Estados Unidos no após-guerra. Nunca entendida como uma mera aliança militar de tipo tradicional, englobava um conjunto de parceiros que viriam a constituir uma comunidade político-ideológica coesa¹. Unidos nos

* Doutorando em Ciência Política na Universidade de Georgetown, Washington, D. C. e docente do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Lusíada.

¹ Sobre alguns problemas teóricos associados às «comunidades de segurança», cf. Karl W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957; sobre os problemas relativos à conceptualização da segurança no contexto europeu, cf. Ben Lombardi, «Security architecture in Europe: the problem of self-conceptualization», in David G. Haglund (ed.), *From Euphoria to Hysteria: Western European Security after the Cold War*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1993.

seus valores fundamentais e na sua herança político-cultural, os Estados membros reforçavam a sua cooperação diante de uma ameaça externa à sua segurança.

Antes de 1989, a Aliança Atlântica evoluiu em resposta às vicissitudes resultantes das transformações internacionais que decorreram ao longo da guerra fria. Dominada pelos Estados Unidos numa fase inicial, os Europeus conseguiram mover a organização no sentido do estabelecimento de uma parceria, com capacidade de resposta à complexidade de interesses e prioridades existentes no seu seio. Problemas associados com o processo de decisão, com as garantias nucleares e com o financiamento (*burden sharing*), contribuíram para alguns períodos de tensão, mas a unidade da Aliança não se quebrou².

A lógica da bipolaridade e a ameaça militar convencional e nuclear soviéticas no solo europeu impediram uma ruptura nas fileiras da NATO. Independentemente das diferenças reais que os separavam e da retirada francesa do planeamento militar integrado, os Estados membros consideravam que a sua permanência na organização era largamente positiva. Sendo assim, o fim do comunismo não poderia deixar de levantar dúvidas quanto ao papel futuro ou mesmo à necessidade de preservar a Aliança Atlântica. Terminado o conflito Leste-Oeste, surgia o inevitável debate intensivo sobre o papel futuro dos EUA no mundo e a função da Aliança nesse novo contexto. Isto é, do ponto de vista de Washington, a evolução da NATO teria de ser entendida de acordo com a definição global dos seus interesses, capacidades e ambições no pós-guerra fria. O objectivo deste trabalho é analisar essa transformação.

GRANDE ESTRATÉGIA: OS CAMINHOS POSSÍVEIS

Desde logo, o desmoronamento do muro de Berlim iria provocar a interrogação seguinte: os EUA conseguiam dar uma resposta criativa aos novos desafios ou, alternativamente, tentariam defender o *status quo*, os privilégios adquiridos, fruto da sua liderança no pós-1945? Estas duas tendências contraditórias conquistavam adeptos e influência nos meses que se seguiram à revolução europeia. No decorrer do conflito Leste-Oeste, e apesar das divergências profundas que frequentemente se manifestavam quanto às opções e às prioridades da política interna, as elites partilhavam de um consenso generalizado relativamente ao papel internacional dos Estados Unidos. Com ligeiras diferenças, republicanos e democratas estavam de acordo no tocante às linhas mestras a prosseguir na política externa. A existência de um *clear and present danger* soviético possibilitara a formulação da doutrina de

766 ² Um tratamento importante deste tema pode ser encontrado em David P. Calleo, *Beyond American Hegemony: The Future of the Western Alliance*, Nova Iorque, Basic Books, 1987.

*containment*³, um enquadramento conceptual que serviu para orientar as opções político-militares aceitáveis ao longo de quatro décadas.

Essa doutrina declarava que, subjacente ao conflito Leste-Oeste, estava a internacionalização de uma disputa ideológica e de valores fundamentais entre a democracia e o comunismo. A resistência ao expansionismo político-ideológico soviético exigia aos Estados Unidos uma presença nos quatro cantos do Globo suficientemente poderosa para defender os seus interesses vitais e os do mundo democrático⁴. Com o intuito de legitimar e institucionalizar a sua actuação externa e, por conseguinte, de impedir o alastramento da influência soviética, os Estados Unidos haviam forjado alianças regionais, como sejam a SEATO e a NATO.

No momento em que a Rússia deixou de constituir uma preocupação real para o Ocidente, o consenso bipartidário americano sobre a política externa e a definição das prioridades domésticas, inevitavelmente, teria de ser revisto. Única superpotência sobrevivente, sem adversário capaz de desafiar o seu predomínio, não tardou o início do debate sobre o papel futuro do país. Surgiram três grandes linhas de pensamento, todas elas enraizadas em tradições nacionais duradouras, que competiam para definir a grande estratégia do país: o isolacionismo moderado, o internacionalismo liberal e o realismo conservador⁵. Com efeito, cada uma destas orientações adiantava vias e concepções alternativas quanto ao futuro da NATO.

A primeira destas linhas, o isolacionismo moderado, havia sido largamente influenciada pela tese *declinist* que, no fim dos anos 80, conseguira conquistar um número crescente de apoiantes nas universidades, nos *think tanks* e nos organismos do Estado. Teorizada por Paul Kennedy⁶ e outros, afirmava que, devido a um processo de sobreextensão imperialista, a América deixara de possuir uma base produtiva suficientemente robusta para suportar os seus compromissos externos⁷.

³ A formulação inicial da doutrina da «contenção» pode ser encontrada em George F. Kennan, «The sources of Soviet conduct», in *Foreign Affairs*, Julho de 1947.

⁴ Dana H. Allin argumenta que a fase final da guerra fria, a partir do fim dos anos 60, seria uma disputa pacífica entre dois sistemas sociais alternativos. Assim, a dimensão militar da rivalidade Leste-Oeste seria secundária (cf. Dana H. Allin, *Cold War Illusions: America, Europe and Soviet Power, 1969-1989*, Nova Iorque, St. Martin's Press, 1995).

⁵ Apesar de existirem outras categorizações das grandes linhas estratégicas da política externa americana, a terminologia aqui adoptada é desenvolvida em Carlos Gaspar, «Dilemas da política europeia dos Estados Unidos», in *Finisterra*, n.ºs 13-14, Verão-Outono de 1993, pp. 39-54.

⁶ Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, Nova Iorque, Random House, 1987, e *Preparing for the Twenty-First Century*, Nova Iorque, Random House, 1993. Quanto à resposta a Paul Kennedy, v., *inter alia*, Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nova Iorque, Basic Books, 1990.

⁷ Bem entendido, a tese *declinist* não era completamente original. Os antecedentes desta perspectiva podem ser encontrados no trabalho de, *inter alia*, Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

Em termos práticos, os isolacionistas moderados pretendiam restringir a presença externa norte-americana, libertando assim recursos financeiros que, posteriormente, seriam investidos na modernização do tecido produtivo nacional. Face ao poderio económico do Japão e da Comunidade Europeia, e temendo as tentações proteccionistas destas regiões, o país teria de se preparar para uma economia mundial cada vez mais competitiva. Para conservar a hegemonia americana, tanto na esfera económica como na político-militar, era indispensável reorientar as prioridades reinantes ao longo da guerra fria.

A partir da advertência de Thomas Jefferson, que alertou para os perigos de *foreign entanglements*, a tentação isolacionista seria uma constante da política externa americana⁸. Ao contrário dos isolacionistas *tout court*, como os *America Firsters*, que encontraram em Pat Buchanan o seu porta-voz, os isolacionistas moderados não reivindicavam um abandono pleno dos compromissos internacionais do país. Reconheciam que, com o fim da competição global entre as superpotências, os EUA deixavam de possuir interesses vitais e capacidade de projecção de poder nos quatro cantos do mundo.

Evidentemente, a segurança do continente europeu constituiria um interesse vital para Washington, mas não era líquido que continuasse a ser o primordial desses interesses. Subsequentemente, nesta óptica, fazia sentido pensar em termos de um recuo parcial do palco que a guerra fria privilegiara. Quanto à Aliança Atlântica, era inevitável que esta fosse reformulada e readaptada em consonância com as novas prioridades. Se alguns defendiam que a utilidade da NATO estava largamente ultrapassada⁹, outros mantinham que a organização seria indispensável para construir uma arquitectura de segurança que se estenderia de Vancôver a Vladivostoque. Independentemente do futuro concreto da NATO, os Europeus teriam de efectuar esforços adicionais para garantirem a sua segurança, incluindo aceitar os custos que tal alteração acarretaria.

O liberalismo internacional, a segunda opção possível, visava reorientar a política externa no sentido de utilizar o poderio do país para promover a democratização política e a transição para economias de mercado. Defendia que os recursos políticos e militares deviam estar ao serviço dos princípios e valores fundamentais da república americana. Argumentavam que, através da internacionalização da democracia e do capitalismo, criar-se-iam novos valores e práticas que, no seu conjunto, reduziriam os riscos da conflitualidade.

⁸ A melhor análise histórica desta tendência pode ser encontrada em Robert W. Tucker e David C. Hendrickson, *Empire of Liberty*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1990.

⁹ Cf., *inter alia*, Hugh de Santis, «The graying of NATO», in *The Washington Quarterly*, vol. 14, n.º 4, Outono de 1991.

Em suma, partindo do pressuposto de que as democracias não se guerreiam entre si, o objectivo final dos adeptos desta corrente de pensamento era construir uma paz interdemocrática que pudesse garantir uma ordem internacional mais pacífica¹⁰.

Mas o internacionalismo moderado também se distinguia das restantes perspectivas porque preconizava para as instituições internacionais um papel cimeiro na arquitectura de segurança continental. Argumentava que, inerente às instituições e aos regimes internacionais, existia uma lógica de cooperação que facilitava a resolução pacífica de conflitos de natureza vária. Defendia, por conseguinte, o aprofundamento e o reforço da presença americana nas instituições multinacionais. Numa altura em que o factor militar se mostrava cada vez menos eficaz como meio de projecção de poder, a proeminência americana teria de ser consolidada através destas organizações. Numa época em que os recursos financeiros se tornavam insuficientes, a participação nestes *fora* multilaterais era, pois, considerada a forma mais adequada de afirmar os EUA¹¹.

De acordo com estas preocupações e pressupostos, a Aliança Atlântica teria, invariavelmente, de evoluir para uma entidade de natureza eminentemente política e cultural. No fundo, valia a pena conservar uma organização cujos valores se haviam mantido coesos e que vencera a guerra ideológica. Se a existência futura da NATO não era questionada pelos internacionalistas moderados, a fé destes no «institucionalismo neoliberal» levava-os a valorizar as demais organizações onde os Estados Unidos estavam inseridos¹². Consequentemente, a NATO passaria a ser parte integrante de uma «teia» de organizações diversas que, no seu conjunto, proporcionariam a segurança europeia.

Esta postura implicava, logicamente, a defesa de um papel activo na Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) e outras instituições de carácter multilateral. Bem entendido, os adeptos do internacionalismo moderado assumiram uma rejeição clara do comportamento unilateralista americano evidenciado aquando da actuação de George Bush

¹⁰ Existe uma obra vasta sobre a paz interdemocrática. A perspectiva teórica mais elaborada pode ser consultada em Michael Doyle, «Kant, liberal legacies and foreign affairs», in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, n.ºs 3 e 4, 1983. Mais recentemente, Bruce Russett aborda as questões principais focadas por este debate (cf. Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993).

¹¹ Stanley Hoffmann, «A new world and its troubles», in *Foreign Affairs*, vol. 69, n.º 4, Outono de 1990, pp. 115-122.

¹² A melhor formulação desta teoria pode ser encontrada em Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1989.

na fase inicial da «operação Desert Shield», actuação essa que contrastou com o multilateralismo adoptado para forjar a coligação anti-Saddam Hussein que conduziu à «Tempestade no Deserto»¹³.

A terceira e última perspectiva — o realismo conservador — inspirava-se na herança da *Realpolitik* e nas teorias tradicionais de equilíbrios de poderes. Deste ponto de vista, o objectivo primeiro da América seria evitar um «regresso ao futuro»¹⁴, ou seja, às rivalidades das grandes potências e às alianças por elas patrocinadas, que conduziram a duas guerras mundiais que arrastaram os EUA. Na prática, era necessário impedir o surgimento de uma potência dominante que provocasse efeitos de *balancing* ou *badwagoning*, isto é, dinâmicas no sentido de construir alianças para contrariar ou apoiar pretensões hegemónicas, mas cujo desfecho seria a escalada de tensões¹⁵.

A Alemanha e a Rússia eram as duas grandes potências europeias que, por razões diferentes, preocupavam os defensores desta opção estratégica. Efectivamente, para os realistas, era necessário tomar medidas que pudessem travar uma concentração excessiva de poder por parte destes dois Estados, o que alteraria os equilíbrios europeus. Adicionalmente, seria indispensável criar mecanismos para garantir a segurança destes países, mas que, simultaneamente, não provocassem a exclusão ou a insegurança dos seus vizinhos, nomeadamente a Polónia¹⁶.

Várias estratégias alternativas procuravam responder a esta situação complexa. Relativamente à Rússia, as propostas iam desde a celebração de um tratado bilateral com os EUA, ao alargamento da NATO a Moscovo, a tentativas de «neocontenção» explicitamente desenhadas para garantir o isolamento da Rússia¹⁷. Quanto à Alemanha, o consenso generalizado adiantava

¹³ É provável que o comportamento multilateralista americano na crise do golfo Pérsico fosse impossível sem a cooperação da União Soviética. Sobre a postura da URSS em relação a este conflito, cf. Robert O. Freedman, «Moscow and the Gulf war», in *Problems of Communism*, vol. 40, n.º 4, Julho-Agosto de 1991, pp. 1-17.

¹⁴ John J. Mearsheimer, «Back to the future: instability in Europe after the cold war», in *International Security*, vol. 15, n.º 1, Verão de 1990.

¹⁵ Algumas das questões associadas com a estrutura do sistema de segurança europeu, particularmente o problema do multipolarismo, são tratadas em Stephan Van Evera, «Primed for peace: Europe after the cold war», in Sean M. Lynn-Jones (ed.), *The Cold War and After: Prospects for Peace*, Cambridge, MA, MIT Press, 1991, pp. 193-243; Charles A. Kupchan e Clifford A. Kupchan, «Concerts, collective security and the future of Europe», in Sean M. Lynn-Jones e Steven E. Miller (eds.), *America's Strategy in a Changing World*, Cambridge, MA, MIT Press, 1992, pp. 151-198; Richard K. Betts, «Systems for peace or causes of war? Collective security, arms control, and the new Europe», *ibid.*, pp. 199-237.

¹⁶ Sobre este problema, cf. John Lewis Gaddis, *The United States and the End of the Cold War: Implications, Reconsiderations, Provocations*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1992, capítulo 11.

¹⁷ Sobre os problemas da «neocontenção», cf. Dana H. Allin, «Can containment work again?», in *Survival*, vol. 37, n.º 1, Primavera de 1995, pp. 53-66.

que a Comunidade Europeia constituía o veículo privilegiado para «amarrar» Berlim aos restantes países europeus, evitando assim a tentação no sentido de «renacionalizar» as suas políticas. O aprofundamento da CE, encorajado pelos Estados Unidos, também reduziria a probabilidade de um entendimento russo-alemão, que, caso se verificasse, certamente aumentaria a insegurança dos Estados circundantes.

GEORGE BUSH: RESPONDER À MUDANÇA

Caberia a George Bush reconceptualizar, reformular e protagonizar a política externa americana num mundo tornado irreconhecível pelos eventos dramáticos ocorridos na Europa de Leste. Os fundamentos, os parâmetros e as expectativas que determinaram a política externa e de defesa do país durante meio século exigiam revisão à luz das novas realidades geopolíticas. Se, por um lado, era claro que o problema da segurança europeia continuaria a ser fulcral para a Casa Branca, por outro, não era menos verdade que a importância relativa da Europa teria de ser apazada de acordo com o novo enquadramento estratégico e económico.

Convém frisar que entre 1989 e 1992 a administração Bush viu-se confrontada com acontecimentos múltiplos que, no seu conjunto, contribuíram decisivamente para a redefinição da sua política quanto à segurança europeia, em geral, e ao futuro da NATO, em particular. A primeira e mais importante destas ocorrências foi, por razões óbvias, o colapso das autocracias comunistas nos antigos satélites da União Soviética¹⁸. Iniciada nas ruas de Varsóvia, passando pelas praças de Praga e terminando em Berlim, a revolução europeia transformaria a natureza e a expressão dos interesses e das preocupações americanas no continente.

Quando chegou à Casa Branca, George Bush trazia consigo uma perspectiva e uma experiência política que o convencera da necessidade de promover a continuidade da política externa americana. Mesmo as reformas iniciadas por Mikhail Gorbatchev depois de ascender à liderança do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), em 1985, eram minimizadas por alguns sectores

¹⁸ Sobre as revoluções populares de 1989, v., *inter alia*, Gale Stokes, *The Walls Came Tumbling Down: The Collapse of Communism in Eastern Europe*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1993; Vladimir Tismaneanu, *Reinventing Politics: Eastern Europe from Stalin to Havel*, Nova Iorque, Free Press, 1992; J. F. Brown, *Surge to Freedom: The End of Communist Rule in Eastern Europe*, Durham, Carolina do Norte, Duke University Press, 1991; Alex Callinicos, *The Revenge of History: Marxism and the East European Revolutions*, University Park, Pensilvânia, The Pennsylvania University Press, 1991; Ralf Dahrendorf, *Reflections on the Revolution in Europe*, Nova Iorque, Random Books, 1990; Pierre Kende e Aleksander Smolar (eds.), *La grande secousse: Europe de l'est 1989-1990*, Paris, Presses du CNRS, 1990.

da nova administração republicana. Cepticismo em relação às possibilidades de sucesso da *perestroika* e às intenções reais dos seus protagonistas seria exprimido publicamente por membros do executivo. Paradoxalmente, comparado com o *approach* de Ronald Reagan nos anos finais do seu segundo mandato presidencial, o posicionamento do seu sucessor seria surpreendentemente conservador.

De facto, a reacção pragmática e cautelosa (mesmo apagada) de Bush face à derrocada comunista de 1989 foi um dos aspectos marcantes do processo de desintegração da hegemonia soviética no bloco de Leste¹⁹. Conhecedor de assuntos internacionais, seguramente se apercebera das dificuldades que iria enfrentar na construção de uma nova ordem capaz de conter as tendências centrífugas resultantes da implosão do império soviético.

O colapso do muro de Berlim e a falência das autocracias comunistas levantavam uma série de preocupações e desafios que Washington teria de enfrentar. Desde logo era indispensável obter uma resolução satisfatória para a questão primordial deixada em aberto pela Segunda Guerra Mundial: a divisão da Alemanha. Em termos mais genéricos, a Casa Branca teria de definir os moldes em que mais adequadamente poderia contribuir para o êxito das transições pós-comunistas, ao mesmo tempo que, em resultado dos realinhamentos geo-estratégicos na sua antiga zona de influência, tomava passos para tranquilizar Moscovo.

Atendendo aos acontecimentos, assegurar a estabilidade das fronteiras existentes, um princípio institucionalizado através da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia, era considerado imprescindível para prevenir conflitos resultantes da desintegração de entidades políticas fragilizadas e vulneráveis. Encorajar activamente o reformismo protagonizado por Gorbachev, um processo que assumia um carácter cada vez mais caótico, afigurava-se como tarefa urgente, mas de resolução difícil. Estes objectivos, na óptica de Bush, concretizar-se-iam através da participação activa do seu país nas organizações multilaterais e pelo estabelecimento de entendimentos, práticas e processos novos. Os EUA continuariam, pois, a ser indispensáveis para preservar a paz e a ordem internacional depois do fim da guerra fria²⁰.

Para evitar o regresso à desordem do período entre as duas grandes guerras e aos conflitos generalizados entre as grandes potências, a América permaneceria um actor interveniente na política internacional. Terminado o perigo

¹⁹ Durante a campanha eleitoral de 1988, Brent Scowcroft, que desempenharia o cargo de conselheiro para a segurança nacional de George Bush, descrevia o candidato republicano como «a Rockefeller republican in foreign policy: tough, hardheaded, sort of power politics oriented — but with a relatively low ideological content compared to the present administration» (*The Washington Post*, 21 de Outubro de 1988).

²⁰ Robert W. Tucker e David C. Hendrickson, *The Imperial Temptation: The New World Order and America's Purpose*, Nova Iorque, Council on Foreign Relations Press, 1992, p. 25.

militar comunista, as novas ameaças apresentar-se-iam de forma difusa. Como referem Tucker e Hendrickson, «no novo mundo o adversário deixava de ser conhecido antecipadamente. O adversário era agora a instabilidade e poderia materializar-se em formas concretas variadas²¹.» Sendo assim, os Estados Unidos corriam o risco de assistirem à desagregação das instituições e práticas edificadas ao longo da guerra fria. Evidentemente, diante de um cenário destes, a sua retirada total da Europa estava fora de questão.

Passos importantes no sentido de aprofundar a cooperação e desanuviar o relacionamento EUA-URSS haviam sido tomados nos últimos anos da administração Reagan. As revoluções de 1989 convenceram George Bush da necessidade de retomar o diálogo com a União Soviética aberto pelo seu antecessor, mas que se havia deteriorado e tornado menos produtivo durante os primeiros meses da nova administração. Temendo o vácuo que poderia surgir na Europa central e a insegurança que essa eventualidade provocaria à União Soviética, a Bush não restava outra alternativa senão aprofundar a cooperação com Moscovo. Conter os efeitos nefastos que poderiam decorrer da nova situação política e militar verificada no terreno tornar-se-ia a prioridade da política externa do presidente republicano.

Mesmo antes do colapso do poder comunista na Europa central, a administração americana reconheceu a necessidade de chegar a um entendimento com a URSS. Em Maio de 1989, James Baker deslocar-se-ia a Moscovo para discutir a política do executivo *em relação* à União Soviética. Se Baker emitia algum optimismo quanto ao êxito da *perestroika*, outros membros do governo, como Dick Cheney, secretário da Defesa, admitiam publicamente a probabilidade do fracasso das reformas em curso²². Aparentemente contraditórias, estas declarações eram significativas, porque foram proferidas no momento em que o Departamento de Estado preparava um documento sobre as opções a seguir em relação à URSS.

Na capital soviética, reunido com Gorbatchev, Baker era informado de que a URSS iria propor a redução unilateral de 500 ogivas nucleares tácticas na Europa de Leste. A iniciativa coincidia com um debate alargado no seio da NATO sobre o papel das armas nucleares tácticas americanas no teatro europeu. Um grupo de países aliados, liderados pela Alemanha, pretendia negociar a sua eliminação, enquanto os EUA, o Reino Unido e outros favoreciam a sua modernização e conservação no arsenal da Aliança. A proposta do líder soviético colocava Baker e os seus apoiantes numa posição defensiva, particularmente porque a NATO se havia comprometido a resolver esta questão antes das celebrações do seu 40.º aniversário.

Esta iniciativa, uma de várias propostas por Gorbatchev ao longo dos anos, exemplifica a estratégia concebida pelo Kremlin para aumentar a pres-

²¹ Id., *ibid.*, p. 27.

²² *Washington Post*, 29 de Abril de 1989.

são diplomática, principalmente na esfera da redução do armamento nuclear, e dividir os aliados. Face ao apoio que Gorbachev recolhia junto da opinião pública ocidental, Bush responderia com uma série de discursos que adiantavam o teor das conclusões do *policy review*. Decidiu-se a adoptar uma orientação designada por *status quo plus*, ou seja, manter o rumo da política externa sem grandes alterações. Contudo, rapidamente se verificou que esta posição era insustentável.

Reconhecendo a insuficiência do *status quo plus*, no dia 12 de Maio, na Universidade A&M, no Texas, o presidente articulava a nova doutrina para ultrapassar a guerra fria — *beyond containment*. Afirmava que a política de «contenção» fora bem sucedida e que, na nova conjuntura, era indispensável integrar a URSS na comunidade de Estados na nova ordem internacional. Com efeito, adoptava-se a perspectiva «realista» de Henry Kissinger, que enfatizava a utilidade de cooptar potências revolucionárias no sistema internacional, atribuindo-lhes assim um incentivo real para preservarem esse sistema²³. Em termos práticos, isto significava que as reformas do Kremlin, que tinham como objectivo democratizar o Estado e a sociedade soviética, obteriam respostas favoráveis dos EUA²⁴. Tratava-se, pois, de uma política reactiva cujo objectivo seria encorajar a *perestroika* e o caminho reformista traçado por Gorbachev.

A nova doutrina — *beyond containment* — sugeria que a democratização soviética potencializava a abertura política nos países satélites e, consequentemente, podia-se, a longo prazo, perspectivar uma Europa unida sem «fronteiras artificiais»²⁵. A Casa Branca esperava que a URSS viesse, progressivamente, a reduzir o domínio directo que exercia sobre os países socialistas e a encorajar transições gradualistas para a democracia. É evidente que o papel da NATO e dos EUA teria de ser alterado para corresponder a estas expectativas²⁶.

Nesse mesmo mês em que definia a sua doutrina, Bush defende uma redução significativa de forças convencionais na Europa, distanciando-se de uma proposta cautelosa anteriormente apresentada pela NATO. Como resposta a Gorbachev, Bush pedia um corte de 10% dos efectivos e outras reduções de material bélico, que seriam efectuados até 1992, e não até 1997, como sugeria o líder soviético na proposta que fizera a Baker aquando da visita deste a Moscovo. Este plano, aprovado pelos restantes membros da Aliança após um período de consultas, seria publicamente aprovado durante a reunião da NATO em finais de Maio de 1989.

²³ Cf. Henry A. Kissinger, *A World Restored: The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*, Nova Iorque, Grosset & Dunlap, 1964.

²⁴ Don Oberdorfer, *The Turn: from the Cold War to a New Era*, Nova Iorque, Simon & Schuster, 1992, p.348.

²⁵ Id., *ibid.*, p. 352.

²⁶ Id., *ibid.*

É útil referir estes dados para que possamos compreender a posição americana nos meses que antecederam a derrocada comunista. Este novo activismo da Casa Branca foi importante por razões várias. A ofensiva política de Gorbatchev na esfera do controle dos armamentos havia criado alguma tensão no seio da Aliança, contribuindo assim para fragilizar a liderança americana. Ao produzir contrapropostas às iniciativas soviéticas, Bush recuperaria alguma margem de manobra política. Finalmente, os bloqueios à acção e à imaginação políticas resultantes da orientação traçada pelo *status quo plus* pareciam estar então ultrapassados. Em suma, a administração americana, depois de vários meses, estava a começar a responder politicamente às transformações profundas que se evidenciavam no terreno²⁷.

Em Julho de 1989, Bush efectuava uma visita oficial à Polónia e à Hungria, altura em que estes países manifestavam a sua intenção de se removerem da órbita soviética. Como já foi referido, Bush entendia que o papel dos EUA era facilitar a abertura soviética na Europa de Leste. Cientes das dificuldades e das pressões que a ala conservadora do PCUS exercia sob Gorbatchev, os Americanos evitavam triunfalismos, ao mesmo tempo que aconselhavam prudência e avisavam esses países contra realinhamentos político-militares bruscos que os levassem a voltar as costas a Moscovo²⁸. As questões de prestígio nacional e a segurança regional da superpotência soviética teriam de ser compreendidas e tratadas com alguma sensibilidade. No fundo, a preocupação dominante que motivava a política externa de Bush nesta conjuntura era garantir o êxito do reformismo gorbatcheviano.

Do ponto de vista norte-americano, na sequência da revolução democrática de 1989, o papel futuro da NATO teria de ser reformulado e desenvolvido em conformidade com a complexidade dos novos desafios que se advinhavam. Continuar a preencher a sua tarefa histórica, isto é, seria um instrumento indispensável para garantir a segurança dos seus membros. Se a sobrevivência e a integridade da organização não eram postas em causa pelo presidente, não se ignorava que, no novo quadro estratégico, os seus objectivos teriam de ser reformulados e a sua missão redefinida. Até porque a garantia de segurança proporcionada pelos EUA à Europa e ao Japão deixara de ter o mesmo significado e urgência depois do colapso do bloco comunista. Ora, essa realidade abria o espectro do surgimento de outros conflitos entre os aliados, nomeadamente no campo das relações comerciais, que, até 1989,

²⁷ Apesar desta viragem na política externa de Bush, meses depois, em meados de Setembro de 1989, o líder do Partido Democrático no Senado, George Mitchell, condenava a política do presidente por ser excessivamente virada para a manutenção do *status quo*. Disse que a administração revelava «nostalgia pela guerra fria» e exigiu que se adoptasse uma política mais criativa em relação à URSS e ao bloco comunista (cit. in Oberdorfer, *op. cit.*, p. 371).

²⁸ *Washington Post*, 14 de Julho de 1989.

estavam efectivamente secundarizados e subordinados às preocupações com a segurança.

Em Dezembro de 1989 Baker afirmou que os eventos recentes exigiam a edificação de uma «nova arquitectura de segurança» baseada nas instituições existentes, incluindo a NATO. Seria, no entanto, imperativo reconhecer que novos objectivos e propósitos para essas mesmas instituições teriam de ser delineados²⁹. Ao enfatizarem soluções multilaterais, os EUA abriam o caminho para a formulação de respostas inovadoras, incluindo o aprofundamento da Comunidade Europeia e a criação de uma identidade de segurança e de defesa europeia, que possibilitariam aos Europeus alargar a sua autonomia no campo da segurança³⁰.

Nos meses que se seguiram à guerra fria, Moscovo exprimia o desejo de substituir a NATO e o Pacto de Varsóvia por uma estrutura de segurança colectiva, sendo a CSCE o modelo institucional frequentemente referido para realizar este fim. Pretensão bem vista junto de uma faixa larga da opinião pública alemã, era também apoiada por vários países pós-comunistas que viam na existência dos dois blocos político-militares vestígios de um conflito historicamente ultrapassado. Tanto os EUA como a maioria dos membros da NATO rejeitavam esta possibilidade.

Atendendo à conjuntura internacional e às especificidades da sua opinião pública, os Americanos estavam preparados para aceitarem uma participação acrescida dos Europeus na Aliança, particularmente porque isso iria, invariavelmente, forçar a renegociação da repartição de custos (*burden sharing*). Washington conceptualizava a «identidade europeia» como um segundo « pilar» da NATO, que iria complementar as actividades da NATO «fora de área», excluindo assim a possibilidade da sua evolução no sentido de uma eventual entidade autónoma. Tratava-se apenas de acrescentar uma «dimensão europeia» à Aliança³¹, ao mesmo tempo que, para todos os efeitos práticos, se restringia a autonomia futura dos Europeus. Desejosa de conservar o seu estatuto de *primus inter pares* na Aliança e a sua influência determinante na segurança da Europa, a administração Bush recusava liminarmente o desmantelamento da NATO, como também se opunha a iniciativas cujas lógicas pudessem conduzir a esse mesmo resultado³².

²⁹ «Foreign ministers on the new architecture of Europe», in *Europe*, 298, Julho-Agosto de 1990, p. 16.

³⁰ Giovanni Jannuzzi, «Europe and a security dimension», in *NATO Review*, n.º 39, Abril de 1991.

³¹ Foi esta a expressão utilizada por James F. Dobbins, director interino do Serviço Europeu do Departamento de Estado, perante o Senado em 9 de Fevereiro de 1990 [cit. in Charles Krupnick, «Not what they wanted: American policy and the European security and defense identity», in Alexander Moens e Christopher Anstis (eds.), *Disconcerted Europe: The Search for a New Security Architecture*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1994, p. 118].

³² Discurso de George Bush na Universidade de Oklahoma State, 4 de Maio de 1990.

Em termos genéricos, caminhava-se nesta altura para uma valorização acrescida do papel político da Aliança, em prejuízo da missão militar característica da guerra fria. Para os Americanos, a insistência na preservação da NATO também se devia a razões de natureza política interna. Dado que a opinião pública não só conhecia e aprovava a sua manutenção, como também lhe atribuíra um papel decisivo no desmembramento do bloco comunista, a NATO seguramente seria um instrumento privilegiado para assegurar a presença americana na Europa. Sem a NATO levantar-se-ia o espectro de uma retirada indesejada do solo europeu³³.

Por este conjunto de razões, os Americanos opor-se-iam às pressões no sentido de se autonomizar a defesa europeia. Preferiam tratar de problemas relacionados com a segurança, particularmente a política de defesa, exclusivamente no âmbito da NATO. Se durante a presidência de Reagan se verificou uma abertura parcial em relação a uma identidade europeia de defesa, para Bush esta teria sempre um papel reduzido. O responsável pelo «European Bureau» do State Department, em Fevereiro de 1990, afirmava que Washington iria apoiar o fortalecimento de um «pilar» europeu da Aliança, uma «voz distinta» que seria enquadrada no contexto institucional da NATO. Ao mesmo tempo era admitida a necessidade de rever os mecanismos de colaboração multilateral, particularmente o *burden sharing*. Por outras palavras, o reforço da NATO seria obviamente encorajado, mas uma tentativa de substituir as suas funções e preocupações tradicionais era inaceitável³⁴.

Na prática, a evolução dos acontecimentos políticos internacionais, particularmente as guerras do Golfo e da ex-Jugoslávia, iria justificar o cepticismo americano quanto a organizações como a CSCE. Dada a divergência de interesses e de valores manifestos no seu seio, seria irrealista pensar que perante conflitos maiores se poderiam estabelecer os consensos exigidos pela organização. Com efeito, em termos pragmáticos, os Norte-Americanos revelavam alguma relutância em participarem em organizações internacionais que poderiam prejudicar a credibilidade do país ou diminuir a sua capacidade de liderança internacional. No entanto, a partir de Junho de 1990, e largamente perante a insistência da França e da Alemanha, a CE comprometeu-se a avançar com uma política externa e de segurança comum. Novamente sob pressão de Paris, este passo seria reconfirmado na reunião da NATO em Julho de 1990, quando esta aceitou a criação de uma «identidade europeia na esfera da segurança». No mês seguinte, o Iraque invadiria o Kuwait, provocando uma série de reacções políticas contraditórias por parte dos Estados

³³ *Ibid.*

³⁴ Charles Krupnick, *op. cit.*, p. 118.

membros da Comunidade Europeia, assim revelando o fosso entre as intenções manifestadas pelos parceiros europeus e os limites da sua capacidade de acção.

DA UNIFICAÇÃO ALEMÃ AO FIM DA UNIÃO SOVIÉTICA

A queda do muro de Berlim constituiu uma supresa total para a esmagadora maioria de governantes e especialistas. Como já foi referido neste artigo, era nítida a clivagem entre «cépticos» e «optimistas» que atravessava a administração Bush. Os primeiros pensavam que as reformas de Gorbatchev iriam ser travadas, e os segundos julgavam que estas eram irreversíveis. A questão alemã trouxe estas duas orientações para o centro do debate político. Os mais optimistas em relação à *perestroika* também pensavam que os acontecimentos iniciados com a queda do muro de Berlim teriam o seu desfecho na unificação alemã, enquanto os cépticos mantinham que a URSS, independentemente das especificidades da liderança, jamais poderia consentir que tal se verificasse. Por outras palavras, o futuro da Alemanha e, por extensão, da NATO passava directa e fatalmente por Moscovo.

Desde logo, o problema maior que se colocava aos EUA era a resistência da União Soviética aos termos futuros da unificação, nomeadamente quanto à continuação do país na NATO. Depois de defender a existência de «duas Alemanhas», Moscovo avançava com a possibilidade de a Alemanha unificada pertencer simultaneamente à Aliança Atlântica e ao Pacto de Varsóvia, ou, alternativamente, aceitaria a neutralização do país, estatuto esse que seria supervisionado pelas potências ocupantes. Nenhuma destas opções congregava apoios em Washington.

Para ultrapassar as resistências de Gorbatchev, cercado pelos conservadores, que conquistavam apoios e influência no PCUS e nas forças armadas e que temiam o ressurgimento da Alemanha, a Casa Branca propôs na cimeira de Washington as «nove garantias». Estas incluíam, entre outras, a aceitação da permanência de forças soviéticas no território da ex-RDA, a não extensão de forças da NATO a leste do Elba durante um período de transição, o compromisso de Bona de não alterar as suas fronteiras, e, *last but not least*, o Estado alemão disponibilizaria ajudas económicas à URSS com o intuito de encorajar o prosseguimento da *perestroika*. Na prática, tratava-se de reafirmar a posição anteriormente delineada pela Alemanha, pelos EUA e pela NATO relativamente ao rumo da unificação.

Em Junho de 1990, à margem das discussões que decorriam sobre a CSCE em Copenhaga, Eduard Shevardnadze comunicou a Baker a disponibilidade da URSS para manter boas relações com uma Alemanha unificada e integrada na NATO. Um mês depois, quando Helmut Kohl se deslocou à

capital soviética para se reunir com Gorbatchev, este aceitou a inclusão da Alemanha unificada na Aliança Atlântica.

Do ponto de vista dos Estados Unidos, esta era a única solução viável para resolver a questão alemã. A retirada do país da NATO seguramente provocaria dificuldades insustentáveis para a coesão da Aliança, uma vez que a missão da organização corria o risco de se tornar indefinida sem a presença da Alemanha nas suas fileiras. A sobrevivência da NATO poderia ser posta em causa se a nova Alemanha viesse a ser excluída das suas fileiras. Adicionalmente, capitular perante a URSS nesta questão traria custos políticos internos que o presidente americano não poderia suportar. Contudo, era também essencial reforçar a posição pessoal de Gorbatchev e evitar a humilhação de Moscovo. A solução encontrada, criando períodos de transição, ia parcialmente ao encontro das preocupações dos dirigentes comunistas. De qualquer forma, o ritmo acelerado dos acontecimentos, particularmente depois das eleições na RDA, em 18 de Março, que deram uma vitória esmagadora aos cristãos-democratas, reduzia o espaço de manobra das potências que queriam resistir à unificação alemã, tornando o processo praticamente imparável.

Também os Europeus, especialmente a França e a Grã-Bretanha, apoiavam esta solução. É evidente que a maioria dos Estados europeus, particularmente Paris, olhavam para a unificação com alguma relutância. A preocupação primeira da Comunidade Europeia era garantir que a Alemanha não enveredasse por caminhos isolacionistas ou unilateralistas. Impensável seria aceitar uma solução que viesse a excluir a Alemanha da «teia» institucional criada ao longo da guerra fria. «Amarrar» o país à NATO e à Comunidade Europeia seriam os objectivos pretendidos pelos EUA e pelos parceiros europeus. Em grande medida, é o problema da unificação, e o desejo de garantir a presença da Alemanha no quadro político-institucional comunitário, que irá conduzir à aprovação do Tratado de Maastricht³⁵.

Obviamente, no seguimento da unificação alemã, seria necessário desenvolver uma nova parceria entre os EUA e a Alemanha. Os Americanos estavam preparados para apoiarem a Alemanha na sua busca de um crescente protagonismo internacional, incluindo um lugar de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU. O regresso da Alemanha como grande potência, e não apenas como um gigante económico, estava em curso.

Ao mesmo tempo que prosseguiram as conversações relativas ao futuro da Alemanha, a crise do golfo Pérsico, provocada pela invasão iraquiana do Koweit em Agosto de 1990, desencadeia uma série de acontecimentos que iriam forçar a NATO a rever o seu papel futuro. Os eventos que se seguiram

³⁵ Sobre esta questão, cf. Vasco Rato, «O compromisso de Maastricht: a política externa e de segurança comum», in *Política Internacional*, Primavera-Verão de 1995, n.º 11, pp. 78-81.

à invasão demonstravam que os Estados membros da Comunidade Europeia não dispunham de condições, de instrumentos ou de estruturas adequadas para darem uma resposta coesa e unitária aos desafios externos que ameaçavam os seus interesses. As debilidades e os problemas inerentes à coordenação política no âmbito da cooperação política europeia foram devidamente expostos pela guerra contra Saddam Hussein.

Para os Americanos, a crise no Golfo revelou que os Europeus necessitavam da sua liderança para se unirem em torno de uma causa³⁶. De facto, os EUA saíram reforçados do conflito precisamente porque evidenciaram a sua capacidade de liderança, algo que os Europeus, por razões várias, não conseguiram imitar. A guerra contra Saddam Hussein efectivamente reforçou a posição negocial de Washington face às exigências dos Europeus na esfera da segurança e da defesa. Mas a guerra também convenceu Bush de que a NATO, sob a liderança da América, deveria continuar a ser o instrumento privilegiado para garantir a segurança da Europa. Pouco tempo após a conclusão da guerra do Golfo estalavam as hostilidades entre as várias repúblicas constituintes da Jugoslávia. Ainda recordando o fracasso da sua resposta aos eventos do Golfo, os Europeus reclamavam um papel mais activo na resolução desta nova situação que se verificava no Balcãs. A Comunidade Europeia manifestou a intenção de liderar o processo, ao mesmo tempo que os EUA se recusavam a adoptar um papel preponderante neste conflito.

Em Agosto de 1991 deu-se a tentativa de golpe de Estado na União Soviética. Caracteristicamente, a resposta de George Bush seria extremamente prudente. No seguimento da tentativa putchista, os EUA, que haviam apoiado Gorbachev durante demasiado tempo, passaram a atribuir uma crescente legitimidade e apoio político a Boris Ieltsine. Perante a destruição do PCUS, os Americanos, conscientemente, evitaram triunfalismos que poderiam criar dificuldades e constrangimentos políticos aos reformadores russos. A política da Casa Branca seria condicionada por três objectivos que frequentemente eram de conciliação difícil: encorajar a liberalização interna, evitar a humilhação externa e o desmoronamento físico da URSS e garantir a defesa dos seus interesses vitais na Europa ocidental através, *inter alia*, da NATO.

Passado o perigo comunista, Richard Nixon, entre outros, avisava que a Rússia continuava a constituir uma fonte de preocupação para a segurança do Ocidente. Era evidente que ela não representava um perigo imediato, mas não se poderia excluir uma ameaça futura, o regresso ao expansionismo, se os comunistas ou os nacionalistas radicais tomassem o poder. Forças convencionais poderosas, capacidade estratégica nuclear e uma tradição de expansionismo militar eram razões suficientes para recomendarem cautela em relação a

Moscovo. A NATO seria, por assim dizer, uma apólice de seguro que minimizaria os riscos inerentes à renovação de uma ameaça vinda de Leste³⁷.

Os acontecimentos na URSS e na Jugoslávia levantavam novamente o problema do vácuo de segurança na região. Com a excepção da França, que chegou a propor a criação de uma confederação europeia, os restantes parceiros pretendiam atribuir à NATO um papel mais activo na antiga Europa de Leste, sem por isso admitirem a entrada destes países na organização. A posição da França era motivada por dois objectivos distintos: queria evitar o aumento da influência americana na região e pensava que a criação de uma estrutura de segurança pan-europeia ficaria comprometida se a Aliança adquirisse novas funções. Para contrariarem a postura advogada por Paris, os EUA adiantavam que era urgente aprofundar a ligação da NATO à Europa de Leste³⁸. Com este intuito, Baker e Genscher, através de uma declaração comum, reclamaram a criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC)³⁹. Verificada a implosão da URSS, o futuro da NATO passaria a ser jogado na Europa de Leste.

Em finais de 1991, respondendo à alteração dos equilíbrios europeus provocados pelos acontecimentos a leste, os aliados decidiram efectuar modificações profundas na Aliança Atlântica. Procedeu-se a uma revisão substancial da estratégia militar, deu-se prioridade à missão política de apoiar os países empenhados em completarem as suas transições pós-comunistas, reduziram-se as forças estacionadas no teatro europeu, incluindo a retirada de uma parte significativa do contingente americano, e introduziram-se modificações no comando militar⁴⁰. Estas medidas eram inevitáveis, uma vez que a natureza das ameaças que se adivinhavam não correspondia às soluções desenhadas para fazer frente ao poderio militar soviético que se opôs à Aliança durante a guerra fria.

Ao mesmo tempo que a NATO adoptava este novo conceito estratégico, a Comunidade Europeia dava os primeiros passos hesitantes no sentido de criar, através da UEO, uma identidade de segurança e de defesa. Confrontados com esta pretensão, os Americanos temiam a redução eventual da sua influência no continente. Adicionalmente, resultante de interesses cada vez mais divergentes, não era de excluir um aumento de conflitualidade entre os dois pólos da parceria transatlântica, particularmente no âmbito das relações comerciais. Face à insistência contínua franco-alemã, Washington aceitava a construção da «identidade europeia» (até porque a sua posição negocial, após

³⁷ Id., *ibid.*, p. 86.

³⁸ Stephan J. Flanagan, «NATO and central and eastern Europe: from liaison to security partnership», in *Washington Quarterly*, 15, Primavera de 1992.

³⁹ Esta declaração conjunta foi publicada no dia 2 de Outubro de 1991.

⁴⁰ NATO Office of Information and Press, *The Alliance's Strategic Concept*, Bruxelas, Novembro de 1991.

o colapso da URSS era menor), mas continuava a defender que a política de defesa colectiva fosse formulada exclusivamente através da NATO.

OS EUA E A EUROPA: O TRANSATLANTISMO EM MUTAÇÃO

Desde a sua criação, a Comunidade Europeia sempre se havia afirmado como uma «potência civil», isto é, rejeitava a tradição do *power politics* e, em sua vez, definia-se principalmente pelo seu carácter económico, social e cultural⁴¹. Em conformidade com esta postura, e atendendo às realidades militares verificadas depois de 1945, a projecção externa da CE pautava-se por critérios de natureza normativa e legalista. Em larga medida, esta auto-definição foi possível porque os Estados Unidos, através da garantia nuclear estendida pela NATO, proporcionavam a segurança militar dos Estados membros.

Com a aprovação do Acto Único Europeu, a preocupação da Comunidade com as questões de segurança torna-se manifesta. No entanto, ao desenvolvimento de uma identidade de defesa europeia colocava-se um número de barreiras. Especificamente, era incerta a forma como se iria conciliar a imagem de uma «potência civil» com os objectivos do Acto Único. Para além da reactivação da UEO, não se discerniam medidas ou processos que pudessem proporcionar à Comunidade uma actuação na área da defesa.

Para os Estados Unidos, desde a criação da NATO, estava subentendido que o auxílio fornecido aos Europeus seria temporário e terminaria quando estes conseguissem recuperar das debilidades económicas resultantes da Segunda Guerra Mundial. Esperavam que os Europeus viessem a suportar uma percentagem crescente dos custos envolvidos na preservação da sua segurança. O *burden sharing* esteve sempre implícito como uma meta a atingir a longo prazo. Washington aceitava a criação da identidade de defesa europeia, mas conceptualizava-a principalmente em termos de uma contribuição acrescida para o orçamento da NATO. Obviamente, os Europeus nem sempre partilhavam desse ponto de vista.

Divergências quanto à natureza da identidade europeia conduziram ao esfriamento de relações entre Washington e as capitais europeias, situação essa que levou James Baker a anunciar uma série de princípios que iriam enquadrar o novo relacionamento transatlântico. Tratava-se de tentar conciliar os objectivos, ambições e concepções divergentes que haviam provocado as

⁴¹ Sobre o conceito de «potência civil», cf., *inter alia*, Hedley Bull, «Civilian power Europe: a contradiction in terms?», in *Journal of Common Market Studies*, 21, 1982; P. Tsakaloyannis, «From civilian power to military integration», in Juliet Lodge (ed.), *The EC and the Challenge of the Future*, Londres, Pinter, 1989.

tensões internas na comunidade transatlântica. Washington aceitava apoiar as medidas que os Europeus considerassem necessárias para formularem e executarem as suas políticas externa, de segurança e de defesa, mas à NATO era reservado o papel de fórum privilegiado para efectuar consultas e concertar posições de acordo com as obrigações previstas pelo Tratado do Atlântico Norte. Significava isto, por exemplo, que o comando integrado militar da NATO teria de ser preservado. Enquanto se admitia a possibilidade de prosseguir acções «fora de área» por parte da «identidade europeia», os membros da Aliança que não pertenciam à Comunidade Europeia não poderiam ser marginalizados⁴². James Baker enfatizava que, se, por um lado, uma crescente afirmação europeia na NATO era desejável, por outro lado, a Europa não se poderia distanciar da América do Norte⁴³.

Dois fenómenos distintos contribuíram para forçar os Europeus a reconsiderarem a sua posição global na esfera da segurança e da defesa. Primeiro, se o colapso dos regimes comunistas na Europa de Leste reduzia a ameaça à sua segurança, o fim da URSS, virtualmente, eliminava-a. Segundo, as insistências americanas quanto ao *burden sharing* moviam os Europeus a tentarem encontrar uma resposta própria para o problema da segurança. Devido à euforia generalizada que acompanhou o fim do comunismo, começou-se a levantar a possibilidade de criar uma «nova arquitectura europeia», caracterizada por uma «teia» abrangente de instituições. Evidentemente, essa «teia» institucional corria o risco de criar uma repetição de funções, algumas das quais poderiam ser contraditórias.

Logo em 1990, a Comunidade Europeia admitia a possibilidade de edificar uma política externa e de segurança comum. Esta intenção coincidia com o papel preponderante que a CE desempenhara no reforço da CSCE. Aquando do encontro de Paris de Novembro de 1990, assina-se a declaração que anuncia o fim da guerra fria, o acordo CFE, e criam-se novos organismos que visavam reforçar o papel da CSCE. Devido ao número alargado de Estados membros, à sua incapacidade organizacional e à unanimidade exigida, rapidamente se chegaria à conclusão de que para preservar a paz e a segurança europeias a CSCE apenas teria uma utilidade reduzida. Incapaz de criar consensos e de agir no terreno, a organização transferia algumas das suas responsabilidades, particularmente na Jugoslávia, para a CE. Gradualmente, generalizou-se a noção de que a CSCE era incapaz de garantir a segurança da Europa central, convicção essa que levou os países dessa área a pedirem a sua adesão à NATO.

Mas a utilidade da CSCE seria virtualmente subvertida em Dezembro de 1991, um ano depois da Declaração de Paris, quando é anunciada a criação

⁴² Charles Krupnick, *op. cit.*, p. 126.

⁴³ Intervenção de James Baker no NACC em 17 de Dezembro de 1990.

do NACC. Ligado à NATO, este organismo seria constituído dias depois da assinatura do Tratado de Maastricht e da Declaração de Roma. Esta última afirmava que a NATO continuaria a desempenhar uma função-chave na esfera da segurança europeia, ao mesmo tempo que reconhecia que outras instituições, incluindo a CSCE e a UEO, teriam um papel distinto. Contudo, evidenciando a sua concepção da função destas organizações, a NATO afirma estar satisfeita com o reforço da UEO, tanto no que dizia respeito à sua «componente de defesa», como também ao seu papel de « pilar europeu » da Aliança Atlântica. Estes duas funções eram vistas como conciliáveis, sendo a NATO o instrumento privilegiado para garantir a integridade da segurança e a unidade dos Estados⁴⁴. Aparentemente, devido às ambiguidades do Tratado de Maastricht, era possível pôr termo às divergências públicas entre os Estados Unidos e a Comunidade Europeia, mas muitas questões estavam ainda por resolver.

Foram precisamente essas conclusões de Maastricht que potencializaram uma reconciliação parcial entre os EUA e a CE quanto ao problema da segurança e da defesa continental, uma divergência de fundo que se arrastava há vários anos. Perante a manifesta ausência de coesão e de eficácia da Comunidade no golfo Pérsico, os «doze» concluíram que era urgente desenvolver os mecanismos de uma política externa e de segurança comum (PESC). Já em Novembro de 1990, sob a presidência italiana, a Comunidade Europeia propusera incorporar na carta da CE a cláusula de segurança mútua prevista pelo Tratado de Bruxelas. No mês seguinte, uma proposta franco-alemã acrescentaria a política de defesa às matérias em discussão. Discretamente, os Americanos concediam o seu apoio à posição da Grã-Bretanha e dos restantes Estados atlantistas que visavam reforçar a UEO para cumprir missões «fora de área» sem prejudicar o papel e as competências da NATO.

A guerra do Golfo e os debates sobre a segurança que acompanharam a Conferência Intergovernamental (CIG) renovaram o interesse generalizado quanto à UEO. Nesse conflito, a UEO não só foi um veículo através do qual os Estados membros deram uma resposta comum a uma situação de crise, como também serviu para coordenar certas operações dos membros europeus da NATO envolvidos nas operações militares. Não inesperadamente, a França mostrou-se particularmente interessada em usar a UEO para demonstrar que os Europeus estavam dispostos a agir colectivamente para defenderem os seus interesses.

Mas a guerra contra o Iraque também reforçou a necessidade de redefinir mais rigorosamente o papel da UEO. Se, por um lado, a CE resistia a envol-

⁴⁴ Trevor Salmon, «The union, the CSFP and the European security debate», in Juliet Lodge (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, 2.^a ed., Nova Iorque, St. Martin's Press, 1993, pp. 260-261.

ver-se em disputas militares, por outro lado, a NATO claramente não estava preparada para agir «fora de área». Os EUA defendiam que a NATO deveria formular uma resposta militar para o Golfo e outros conflitos de natureza semelhante. Porém, o Conselho do Atlântico Norte, em Agosto de 1990, havia recusado esta orientação, reiterando que a Aliança iria apenas proporcionar um fórum para fomentar a cooperação entre os seus membros⁴⁵. Consequentemente, quase por exclusão de partes, a solução aparente era atribuir novas funções, sobretudo «fora de área», à UEO. Esta realidade iria condicionar o papel atribuído à UEO pelo Tratado de Maastricht.

As guerras do Golfo e da Jugoslávia evidenciavam as dificuldades de coordenar uma política comum, ao mesmo tempo que apontavam para os problemas associados ao cumprimento de tarefas operacionais complexas. As hostilidades na Bósnia, onde a CE veio a assumir um papel importante, também condicionaram as discussões relativas à PESC. Mas, paradoxalmente, obrigaram os Estados membros da Comunidade a reconhecerem que as suas afirmações em favor de um «papel activo» na região contrariavam o seu estatuto de potência civil⁴⁶.

Os Estados Unidos, apoiando o princípio de uma identidade de defesa europeia, revelavam algumas dúvidas quanto às negociações que antecederam a adopção do Tratado de Maastricht. Preocupado com a exclusão do seu país da Europa, tanto a nível da segurança como a nível económico, o representante permanente americano junto da NATO, William Taft, apoiava o pilar europeu desde que este não duplicasse as tarefas e funções da Aliança, não se criasse uma «aliança dentro da Aliança» e os parceiros que não integravam a CE não fossem excluídos⁴⁷. Em Maastricht duas posições distintas podiam ser identificadas. A Itália, a Bélgica, a Holanda, a França, a Alemanha, a Espanha e a Grécia pretendiam dar um salto em frente e acelerar a autonomização da defesa europeia. O Reino Unido, Portugal e a Dinamarca rejeitavam mexidas que poderiam alterar substancialmente a NATO ou a UEO. Mas era entre as posições defendidas pela França e pela Grã-Bretanha que se verificava o maior fosso político e conceptual. Os primeiros pretendiam maximizar a autonomia europeia relativamente aos EUA, os segundos criam evitar esta eventualidade porque isso podia levar os Americanos a retirarem as suas forças do continente.

O Tratado de Maastricht não resolveu a ambiguidade do papel da UEO. As decisões e as medidas com implicações na área da defesa eram transferidas para a UEO, mas esta continuava a ser definida como uma «parte

⁴⁵ Id., «Testing times for European political cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-1992», in *International Affairs*, vol. 68, n.º 2, pp. 233-252.

⁴⁶ Juliet Lodge, «From civilian power to speaking with a common voice: the transition to a CFSP», in Lodge (ed.), *op. cit.*, p. 249.

⁴⁷ Trevor Salmon, in Lodge, *op. cit.*, p. 262.

integrante» da UE. Mas no texto, e na prática, não era claramente estabelecido o relacionamento entre as duas entidades. Para além disso, o documento declarava que a UEO contribuiria para o reforço do «pilar europeu» da NATO e o artigo J.4 afirma que a eventual defesa comum europeia seria compatível com a Aliança Atlântica. Contudo, o grau de autonomia e as competências funcionais da UEO continuariam por esclarecer, o que, provavelmente, explica a necessidade de proceder à revisão do tratado em 1996. Devido à inexistência de uma ameaça real à segurança da Comunidade, era possível aceitar o «eclectismo institucional» previsto pelo Tratado da União Europeia⁴⁸.

Na cimeira de Roma da NATO, dias depois da assinatura do tratado, Mitterrand sugeria que a organização demonstrara a sua utilidade no passado, mas não devia ser entendida como uma «santa aliança», isto é, insinuava que a NATO estava desactualizada, incapaz de fazer frente aos novos desafios. Bush respondia de uma forma clara, dizendo que, se os Europeus pretendiam a saída dos EUA da Europa, deviam assumi-lo claramente. Frisou que mesmo o processo de unificação europeia não diminuí o papel futuro da NATO. Clarificando a posição dos EUA, disse que «apoiamos o desenvolvimento da UEO porque pode complementar a Aliança e reforçar o papel da Europa na Aliança. Pode ajudar a Europa e a América do Norte a enfrentar juntas as ameaças a interesses comuns vitais fora da Europa. Mas não vemos a UEO como uma alternativa europeia à Aliança. A nossa premissa é que a União Europeia não tornará supérfluo o papel norte-americano na defesa e nos assuntos europeus⁴⁹.»

Em grande medida, muitas destas questões referidas por Bush estariam resolvidas aquando do encontro dos ministros dos Negócios Estrangeiros da NATO em Junho de 1992. Aceitaram que as forças da Aliança poderiam assumir funções de manutenção da paz em nome da CSCE, ao mesmo tempo que se distinguia claramente entre *peacekeeping* e *peacemaking*. Para mais, a NATO participaria em missões de paz quando houvesse uma certeza relativa de que uma solução política permanente poderia ser encontrada dentro de um período de tempo razoável. Estava, assim, aberta a porta para o envio futuro de forças de manutenção da paz para a Bósnia.

CLINTON: A MUDANÇA IMPERCEPTÍVEL

O aspecto mais curioso da campanha eleitoral de 1992 foi a ausência virtual de um debate sobre o rumo da política externa americana. Apesar das mudan-

⁴⁸ Josef Joffe, «Collective security and the future of Europe: failed dreams and dead ends», in *Survival*, vol. 34, n.º 2, 1992, p. 48.

⁴⁹ Discurso na cimeira de Roma da NATO de 7 de Novembro de 1991.

ças vertiginosas que se verificaram no consulado de George Bush, o novo papel dos EUA num mundo em mutação foi praticamente ignorado, substituído por uma discussão quase exclusivamente centrada na política interna⁵⁰.

Numa entrevista concedida ao *Washington Post*, em plena campanha eleitoral, Bill Clinton afirmaria que o consulado de Bush ter-lhe-ia ensinado uma lição importante: independentemente dos êxitos que o chefe de Estado poderia reclamar em política externa, uma política interna mal conduzida impossibilitaria a sua reeleição. Com outro presidente, Lyndon Johnson, aprendera que a política externa poderia destruir um mandato, mesmo quando os êxitos internos eram inquestionáveis. Em suma, Clinton afirmava que um presidente pouco poderia lucrar com a política externa, mas tudo poderia perder⁵¹.

Apesar desta avaliação, Clinton tinha uma visão, um enquadramento conceptual, da sua política externa futura. De facto, ao longo da campanha proferiu vários discursos relevantes sobre a matéria. Num dos mais importantes, tentando articular os objectivos e os parâmetros da sua política, Clinton referia que «[L]et us seize this historic moment to help expand democracy's embrace. And let us act toward the world in a manner worthy of our heritage, our ideals, and our name⁵².» Eis apenas um exemplo da orientação claramente internacionalista, onde os valores americanos teriam um papel primordial, defendida por Bill Clinton.

No entanto, desde a sua chegada à Casa Branca era pública e notória a clivagem que atravessava a administração quanto às linhas mestras da política externa a adoptar. Excluída a opção isolacionista⁵³, nas suas várias manifestações, a escolha situava-se entre um «novo internacionalismo» (*new internationalism*) e um «internacionalismo de trincheira» (*retrenched internationalism*)⁵⁴.

A primeira destas alternativas, uma variante do internacionalismo neoliberal, enfatizava o papel das organizações multinacionais e defendia a promoção universal dos valores políticos domésticos, como, por exemplo, a democracia pluralista⁵⁵. Esta perspectiva dominava o *foreign policy establish-*

⁵⁰ Sobre este tema, cf., *inter alia*, Tim Hames. «Foreign policy and the American elections of 1992», in *International Relations*, vol. 11, n.º 4, Abril de 1993; F. Christopher Arterton, «Campaign '92: strategies and tactics of the candidates», in Gerald M. Pomper *et al.*, *The Election of 1992: Reports and Interpretations*, Chatham, N. J., Chatham House Publishers, 1993.

⁵¹ *Washington Post*, 4 de Dezembro de 1992.

⁵² Bill Clinton, «American foreign policy and the democratic ideal», in *Orbis*, vol. 37, n.º 4, Outono de 1993, p. 660. Trata-se de um discurso proferido durante a campanha eleitoral, no dia 1 de Outubro de 1992, em Milwaukee, Wisconsin.

⁵³ Cf. Wayne C. Cole, «United States isolationism in the 1990s?», in *International Journal*, 48, Inverno de 1992-1993, pp. 32-51.

⁵⁴ A terminologia é de Tim Hames.

⁵⁵ Um dos teóricos desta perspectiva, Joseph S. Nye, professor de Relações Internacionais na Universidade de Harvard, seria nomeado para um alto cargo no Departamento da Defesa. Sobre o «neoliberalismo institucional», cf., por exemplo, Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1989.

ment, maioritariamente recrutado nos meios académicos e nos *think tanks* ligados ao Partido Democrático. Caracterizava a postura externa de Bush como sendo excessivamente pragmática e criticava a política externa do presidente republicano por esta não se orientar e pautar pelos valores fundamentais da república. Instituições multilaterais, principalmente a ONU, seriam utilizadas para promoverem as causas da democracia, dos direitos humanos e das economias de mercado. Afirmavam que a «*Realpolitik* de Bush» era incapaz de mobilizar a opinião pública norte-americana para fazer frente aos desafios do pós-guerra fria. Anthony Lake, cuja influência era marcante nos discursos e nas posições oficiais da campanha, surgiu como primeiro representante desta perspectiva, que se viria a institucionalizar no National Security Council (NSC).

Os proponentes do «internacionalismo de trincheira» defendiam uma retirada limitada dos EUA da cena mundial, ou seja, uma redução parcial dos compromissos externos. Esta corrente de pensamento maioritária no Congresso, e claramente hegemónica na Câmara dos Representantes, era dominada pelos democratas⁵⁶. Acreditavam que o fim da guerra fria trazia consigo um *peace dividend* que deveria ser investido para resolver alguns dos problemas novos que se colocavam ao país, incluindo a competitividade e o agravamento da pobreza doméstica⁵⁷. Reconheciam que era impossível efectuar uma retirada completa da cena internacional, mas uma redução substancial seria tanto possível quanto desejável. Por isso, favoreciam uma redução das forças militares estacionadas na Europa e na Ásia. Adicionalmente, advogavam que os países que usufruíam da garantia de segurança proporcionada pelos Estados Unidos deveriam suportar uma percentagem maior dos custos, isto é, defendiam o aumento do *burden sharing*⁵⁸.

Estes dois *approaches* podiam ser detectados no pensamento de Bill Clinton, criando uma tensão que, frequentemente, levava a administração a adoptar políticas ambíguas, contraditórias ou, simplesmente, confusas⁵⁹. O candidato Clinton, cuja campanha frisara a necessidade de investir nas infra-estruturas e nos recursos humanos, também propunha que a liderança e os

⁵⁶ Um exemplo é Richard Gephardt, congressista do Missouri e líder do grupo parlamentar do Partido Democrático na Câmara dos Representantes. Concorreu contra Clinton nas «primárias» e assumiu posições características da ala mais isolacionista do seu partido.

⁵⁷ Cf. James Chance, *The Consequences of the Peace: The New Internationalism and American Foreign Policy*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1992.

⁵⁸ Um exemplo recente da perspectiva que sugere que os parceiros europeus continuam a ser *free-riders*, isto é, não contribuem com a sua parte justa para o financiamento da NATO, pode ser encontrado em David Gompert e Richard Kugler, «Free-rider redux», in *Foreign Affairs*, Janeiro-Fevereiro de 1995, pp. 7-12.

⁵⁹ Cf. Richard N. Haass, «A new framework for policy», in *Foreign Policy*, Janeiro-Fevereiro de 1995, pp. 52-55.

valores americanos teriam de ser promovidos activamente na cena internacional. Conciliar estas duas ambições seria uma tarefa de execução difícil⁶⁰.

Nos primeiros meses do seu mandato, as atenções de Clinton e do seu governo estavam praticamente monopolizadas pelos desafios internos⁶¹. Apenas a Somália e o Haiti, situações herdadas do consulado do seu antecessor, a NAFTA e a Bósnia, a única *questão* internacional debatida ao longo da campanha, conseguiram distraí-lo da política interna. Com a excepção do empenho político que demonstrou para fazer aprovar o Tratado de Comércio Livre Norte-Americano (NAFTA), e apesar da retórica da campanha, a solução de Clinton para estes problemas era, simplesmente, gerir o *satus quo* que herdara de George Bush.

Em termos burocrático-institucionais, estabeleceu-se uma divisão de trabalho nítida entre o NSC e o Departamento de Estado. O primeiro, sob a liderança de Lake, conceptualizava as grandes linhas da política externa, nomeadamente o conceito de «alargamento», enquanto o segundo se dedicava à execução destas. Elemento tradicional da tríade de política externa, o Pentágono, reflectindo as dificuldades provocadas pela questão dos *gays in the military*, perdera influência significativa no processo decisório, excepto na formulação da política relativamente à Bósnia. Neste caso concreto, os militares, que se opunham a uma intervenção directa no conflito balcânico, conseguiram dissuadir a prossecução de uma política mais ousada⁶².

Clinton, aparentemente, abandonara o quadro tradicional da política externa que enfatiza questões da alta política, isto é, de natureza político-militar. A geo-economia assumia uma primazia sobre a geopolítica⁶³. Esta alteração, que inverte o relacionamento tradicional entre as preocupações económicas e de segurança, não era de estranhar, dadas as mudanças provocadas pelo fim da guerra fria. Estupefacta, a Europa ouviu Warren Christopher proclamar que a Ásia passaria a ser a região do Globo mais importante para a nova administração. Esta nova reorientação de prioridades

⁶⁰ Tim Hames, «The Clinton administration and foreign policy in 1993», in *International Relations*, vol. 12, n.º 1, Abril de 1993, p. 114.

⁶¹ Tim Hames refere uma situação frequentemente comentada na imprensa da altura. Clinton, até Novembro de 1993, havia apenas agendado oito reuniões formais do NSC. Os colaboradores do presidente tentavam reservar uma hora por semana que seria dedicada a assuntos externos (Tim Hames, *The Clinton Administration and Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 114).

⁶² As críticas da instituição militar a uma eventual intervenção na Bósnia devem ser entendidas no contexto da «doutrina Powell». Esta sugeria que os EUA apenas deveriam comprometer-se a entrar num teatro de guerra se possuíssem uma «força esmagadora» *vis-à-vis* o inimigo. O caso exemplar desta perspectiva era a guerra do golfo Pérsico. Onde os riscos eram imprevistos, como na Bósnia, os Americanos não deveriam actuar militarmente. É, seguramente, uma doutrina pouco adequada aos conflitos regionais da actualidade. Resta saber se não existe uma contradição irresolúvel entre a «doutrina Powell» e o «novo conceito estratégico» da NATO.

parecia ser confirmada aquando da realização da cimeira APEC, a primeira grande iniciativa internacional da Casa Branca, cujo conteúdo simbólico não escapava aos Europeus. Décadas de eurocentrismo chegavam ao seu termo.

Razões diversas podem ser apontadas para explicar esta viragem para o Pacífico. Os Americanos não encontravam terreno comum com os Europeus quanto à questão bósnia, as negociações da GATT provocaram divergências profundas e, por último, os Europeus não conseguiram tranquilizar os EUA relativamente à evolução da União Europeia e ao papel futuro dos Estados Unidos no continente. E, *last but not least*, havia a convicção de que o mercado asiático seria indispensável para concretizar uma estratégia de recuperação económica liderada pela exportação de bens e serviços americanos.

Ao mesmo tempo que eram lançados estes dados, tornava-se cada vez mais evidente que o «novo internacionalismo» da administração estava a ser enfraquecido devido às resistências que se colocavam no terreno. A Bósnia, o Haiti e a Somália demonstravam as limitações evidentes desta opção. No início de 1993, aquando das cerimónias da abertura do Museu do Holocausto, em Washington, e escassas semanas após o regresso de George Bush ao Texas, o novo presidente declarava que o genocídio que decorria na Bósnia era uma questão vital para os Norte-Americanos e, por conseguinte, era necessário assumir um papel mais activo na resolução do conflito. Perante a oposição do Congresso e das chefias militares, e face a uma política europeia que privilegiava a busca de uma solução global negociada, a administração hesitou, recuou e, finalmente, optou pela contenção da guerra. Postura essa que, efectivamente, contribuiu para desacreditar o «novo internacionalismo»⁶⁴. O caminho estava assim aberto para a adopção de um «internacionalismo de trincheira», orientação que se encontrava claramente em oposição à doutrina Clinton de «alargamento».

Se o desafio primeiro do novo executivo era adaptar a política externa ao pós-guerra fria, a doutrina formulada para realizar esta tarefa foi publicamente anunciada através de quatro discursos em Setembro de 1993: o de Clinton na Assembleia Geral das Nações Unidas, o de Anthony Lake na School of Advanced International Studies da Universidade de Johns Hopkins, o de Madeleine Albright na National Defense University e o de Warren Christopher na Universidade de Columbia. Curiosamente, a doutrina do novo presidente em pouco se demarcava das opções e objectivos prosseguidos pelo seu antecessor.

⁶³ Sobre a geo-economia, cf. Edward N. Luttwak, «From geopolitics to geoeconomics», in *The National Interest*, n.º 20, Verão de 1990.

⁶⁴ É também de salientar que a política face ao Haiti, pelo menos antes da invasão, contribuiu para desacreditar esta orientação junto da opinião pública americana. Porém, foram as imagens de militares americanos mortos nas ruas de Mogadíscio que, indiscutivelmente, solidificaram os sentimentos isolacionistas no país.

Para além da promoção da democracia e da economia de mercado, vale a pena realçar que a doutrina assumia claramente o multilateralismo, particularmente através das Nações Unidas. Porém, na sequência da experiência da Somália, havia uma dúvida crescente quanto à conciliação possível entre o multilateralismo e a exigência americana de reter o comando sobre as suas forças militares que cumpriam estas missões. De qualquer forma, as grandes linhas políticas e os compromissos de Bush não seriam profundamente alterados pelo novo presidente⁶⁵. Se a retórica de Clinton era facilmente distinguível da de Bush, nos actos essas diferenças eram virtualmente imperceptíveis.

Dir-se-á que nos primeiros meses do seu mandato Bill Clinton não tinha uma visão clara relativamente ao papel que a Aliança Atlântica deveria desempenhar na construção de uma nova ordem internacional e de uma arquitectura de segurança regional europeia. Contudo, Clinton defendia, implicitamente, que a posição a adoptar quanto à evolução da NATO teria de ser inserida ou mesmo subordinada à política russa dos Estados Unidos. Em larga medida, o futuro da NATO seria sempre determinado pelas questões maiores que, do ponto de vista da Casa Branca, eram a consolidação das reformas russas, a redução do armamento nuclear e o impedimento da fragmentação da Federação Russa. Para todos os efeitos, sob a tutela de Strobe Talbott, a Rússia tornara-se a primeira prioridade dos responsáveis pela política externa norte-americana. E é neste contexto que surge a problemática mais importante dos anos Clinton: o alargamento da NATO aos países da Europa central e a reacção subsequente da Rússia a esse processo.

TRÊS VERSÕES QUANTO AO ALARGAMENTO

É generalizada e consensual a conclusão de que o alargamento é a questão crucial que se coloca à NATO nesta década⁶⁶. Isto porque o que está em causa não é apenas a reestruturação da Aliança, mas também o papel futuro dos Estados Unidos, da Alemanha e da Rússia numa nova arquitectura de segurança europeia.

A primeira das três posições referentes ao alargamento parte do pressuposto de que os problemas principais enfrentados pela Europa central são de

⁶⁵ Ficaria por esclarecer a forma como a administração iria promover estes objectivos numa altura em que os *media* detinham uma influência crescente na determinação das prioridades da agenda política e também numa altura em que a bipolaridade característica da guerra fria deixara de definir as respostas aos problemas internacionais. Sobre esta questão, cf. Charles William Maynes, «A workable Clinton doctrine», in *Foreign Policy*, n.º 93, Inverno de 1993-1994, pp. 3-20.

⁶⁶ Um número reduzido de especialistas defendem que a NATO simplesmente não deve ser alargada (cf., por exemplo, Charles William Maynes, «No, expansion eastward isn't what NATO needs», in *International Herald Tribune*, 21 de Setembro de 1993; Charles A. Kupchan,

ordem política, económica e social. Estes países não devem temer os seus vizinhos porque, na conjuntura actual e no futuro previsível, não é discernível o surgimento de um perigo militar regional. Daí se conclui ser sobretudo necessário continuar a apoiar e a incentivar as reformas sócio-económicas em curso nos respectivos países.

Dada esta leitura da situação regional, sugere-se que os Estados pós-comunistas devem tomar um leque de medidas e reformas liberalizantes que lhes possibilitarão ascender à União Europeia a médio prazo. A prioridade actual dos Estados Unidos deve ser a de viabilizarem a integração destes Estados na UE, até porque os problemas prioritários da transição pós-comunista seriam mais adequadamente resolvidos no contexto dessa organização⁶⁷.

Os defensores desta posição afirmam que a NATO jamais terá um papel relevante na integração destes países na comunidade transatlântica, mas defendem que a UE reúne as condições propícias para concretizar este objectivo por etapas. Consequentemente, não existem razões de ordem maior para proceder a um alargamento rápido da NATO⁶⁸. Eventualmente, tal opção até poderia ser contraproducente, uma vez que dificultaria o relacionamento do Ocidente e dos próprios países pós-comunistas com a Rússia. Implicitamente, os defensores desta tese estão convictos de que as dificuldades e incertezas evidenciadas nestes países impedem uma expansão rápida da Aliança Atlântica e, por conseguinte, a União Europeia fatalmente estabelecerá os *timings* do alargamento.

Obviamente, do ponto de vista de Washington, corre-se o perigo de serem os Europeus a determinar «quando», «como» e «quem» terá o direito às garantias de segurança que os Americanos asseguram aos membros da Aliança⁶⁹. Adicionalmente, o acesso à UEO podia acompanhar a adesão à União Europeia, criando assim uma entrada «pela porta de trás» na Aliança, tirando partido da ambiguidade existente no Tratado de Maastricht quanto à relação concreta entre a UEO e a NATO. Perante esta situação, não são poucas as vozes no Congresso que se opõem à possibilidade de os EUA perderem o domínio dos *timings* do alargamento. Apesar das diferenças detectadas entre as várias perspectivas nos Estados Unidos, é pacífico que o alargamento não

«Expand NATO — and split Europe», in *New York Times*, 27 de Novembro de 1994; Fred C. Iklé, «How to ruin NATO», in *New York Times*, 11 de Janeiro de 1995; Michael E. Brown, «The flawed logic of NATO expansion», in *Survival*, vol. 37, n.º 1, Primavera de 1995, pp. 34-52).

⁶⁷ Cf. Craig R. Whitney, «Adversarial allies: sparring over Bosnia and NATO membership», in *New York Times*, 2 de Dezembro de 1994.

⁶⁸ Zbigniew Brzezinski, «A plan for Europe», in *Foreign Affairs*, vol. 74, n.º 1, Janeiro-Fevereiro de 1995, pp. 40-42; William H. Taft, «An American perspective on new European security challenges», in Charles L. Berry (ed.), *The Search for Peace in Europe*, Washington, D. C., The National Defense University Press, 1993, pp. 267-281.

⁶⁹ Sobre esta questão, cf. João Marques de Almeida, «O alargamento da Aliança Atlântica», in *Política Internacional*, n.º 11, Primavera-Verão de 1995, pp. 167-175.

poderá ser determinado exclusivamente pela União Europeia, uma entidade onde os Norte-Americanos detêm uma influência reduzida no processo decisório.

A segunda das três perspectivas parte do pressuposto de que a região é extremamente instável porque as transformações efectuadas nos países pós-comunistas criaram um vazio de segurança⁷⁰. Nacionalismos revigorados e a competição interestatal resultante podem provocar novos conflitos⁷¹, sobretudo em países que se sentem ameaçados por adversários históricos, nomeadamente pela Alemanha e pela Rússia⁷². Argumentam que regimes democráticos funcionais apenas serão estabelecidos se se edificar um sistema de segurança capaz de reduzir a inquietação dos decisores no Kremlin⁷³. É, pois, afirmado que a integração na UE constitui um passo importante, mas secundário, para o alargamento da NATO⁷⁴.

Finalmente, se se aceitar a permanência destes países, cujas democracias estão ainda por consolidar, num estado de limbo, poder-se-á incentivar o expansionismo russo⁷⁵. Se tal fenómeno se verificar, cria-se-á um problema real e imediato de segurança para a Alemanha, que terá de ser resolvido pelo conjunto dos membros da Aliança. Os riscos da «renacionalização» das políticas externa e de defesa alemã devem, pois, ser a todo custo evitados. Por conseguinte, o alargamento terá de se processar com alguma urgência, nos próximos quatro anos⁷⁶.

O problema crítico que se coloca aos EUA é o de que estes serão invariavelmente forçados a liderar o processo de alargamento. Dado que este terá de ser conduzido com alguma brevidade, a Aliança poderá não dispor do tempo exigido para se adaptar às novas realidades, incluindo os problemas dos

⁷⁰ Howard E. Frost, «Eastern Europe's search for security», in *Orbis*, vol. 37, n.º 1, Inverno de 1993, pp. 37-53.

⁷¹ Michael Kramer, «The case for a bigger NATO», in *Time*, 10 de Janeiro de 1994, p. 21.

⁷² O exemplo mais óbvio é a Polónia.

⁷³ Esta afirmação, frequentemente, tem como ponto de comparação as experiências portuguesa e espanhola com a consolidação da democracia. Esta é, aliás, uma das áreas de investigação académica que têm vindo a assumir uma importância crescente. Um dos primeiros trabalhos sobre esta questão foi Laurence Whitehead, «International aspects of Democratization», in Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter e Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 3-46. Uma obra recente que foca as variáveis internacionais no processo de consolidação democrática é Geoffrey Pridham e Tatu Vanhanen (eds.), *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*, Londres, Routledge, 1994.

⁷⁴ V., por exemplo, William E. Odom, «NATO's expansion: why the critics are wrong», in *The National Interest*, n.º 39, Primavera de 1995, pp. 44-49.

⁷⁵ Muitos dos defensores desta segunda perspectiva sugerem que o expansionismo russo é inevitável (cf. Henry Kissinger, «Not this partnership», in *Washington Post*, 24 de Novembro de 1993, e Peter W. Rodman, «4 more for NATO», in *Washington Post*, 13 de Dezembro de 1994).

⁷⁶ Cf. Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler e F. Stephen Larrabee, «NATO expansion: the next steps», in *Survival*, vol. 37, n.º 1, Primavera de 1995, p. 13.

processos decisórios e de controle e comando. De qualquer forma, a expansão terá de encontrar respostas adequadas para ultrapassar as objecções e a eventual hostilidade da Rússia⁷⁷. Finalmente, e não menos importante, a posição futura da Ucrânia e dos países bálticos poderá ser comprometida, no sentido de que estes poderão voltar a cair sob a hegemonia russa, se se escolher este rumo. Obviamente, esta é uma questão delicada, uma vez que, se, por um lado, os Americanos reconhecem a necessidade de construírem um «relacionamento especial» com a Rússia, por outro lado, afirmam que a independência da Ucrânia é «um elemento crítico para a segurança europeia»⁷⁸.

Os proponentes da terceira e última via afirmam que só se deverá realizar o alargamento quando se confirmar o ressurgimento de uma ameaça real à segurança dos Estados pós-comunistas da Europa central. Para ilustrarem o seu pensamento dizem que a Rússia poderá protagonizar essa ameaça se se verificar o fracasso da transição democrática e for estabelecido um regime autoritário em Moscovo. Perante este cenário, a NATO alargar-se-ia. Entre os adeptos desta tese contam-se os *Russia firsters*⁷⁹. Receiam tomar medidas que poderão provocar desnecessariamente a Rússia e, assim, contribuir para a diminuição da segurança de Moscovo. Também conceptualizam a Aliança como um instrumento vocacionado para garantir a defesa colectiva dos seus membros, cuja segurança e coesão global poderão ser postas em causa pelas novas adesões. Por último, preocupam-se com a garantia estabelecida através do célebre artigo 5 e as implicações associadas à extensão do «chapéu nuclear» a leste.

A vantagem evidente desta opção é a de não isolar a Rússia nem de amplificar a sua percepção de insegurança. A grande desvantagem é a de que, de facto, está-se a conceder ao Kremlin um veto sobre o alargamento. Porém, a vulnerabilidade desta corrente de pensamento reside no seguinte dilema: perante o surgimento de uma ameaça militar imediata será pouco provável que a Aliança Atlântica tenha vontade e capacidade políticas para concretizar o alargamento. Se não se consegue criar um entendimento suficientemente lato para alargar a organização numa altura de tensão reduzida, como será possível fazê-lo em tempos de crise, quando os riscos de desagregação institucional poderão ser mais elevados?

Esta discussão relativamente à composição da NATO não se reduz apenas a um mero exercício especulativo porque, consoante a perspectiva adoptada,

⁷⁷ A. M. Rosenthal, «An expanded NATO is worth waiting for», in *International Herald Tribune*, 8-9 de Janeiro de 1994, e Ronald D. Asmus, Richard L. Krugler e F. Stephen Larrabee, *op. cit.*, pp. 20-25.

⁷⁸ Richard Holbrooke, «America, a European power», in *Foreign Affairs*, vol. 74, n.º 2, Março-Abril de 1995, p. 51.

⁷⁹ Uma crítica recente a esta orientação pode ser encontrada em William E. Odom, *op. cit.*, pp. 38-40.

altera-se a importância relativa dos critérios de adesão à Aliança. Se é verdade que, de acordo com uma determinada abordagem, alguns países serão candidatos de primeira hora, não o serão se se adoptar uma visão alternativa. Por conseguinte, os três países que recentemente aderiram à UE — Áustria, Suécia e Finlândia — seriam candidatos óbvios às fileiras da NATO se se adoptasse a orientação primeira referida neste trabalho e se quisessem desistir da sua neutralidade. De acordo com a segunda perspectiva, a Polónia seria o primeiro país em linha, seguido imediatamente pela República Checa. Para os proponentes da terceira via, Estados como a Eslováquia, a Bulgária ou a Roménia seriam fortes candidatos, uma vez que a sua posição geo-estratégica os torna indispensáveis à construção de uma «primeira linha de defesa». Numa lógica de neocontenção, estes países seriam elementos fulcrais para travar o expansionismo russo.

A EVOLUÇÃO RECENTE

O êxito eleitoral inesperado dos nacionalistas radicais de Vladimir Zhirinovsky em Dezembro de 1993 gerou alarme e pessimismo na Casa Branca. Parcialmente como resposta às eleições russas, e perante a pressão crescente do Congresso, a administração apresentaria um plano de compromisso entre os adeptos de um alargamento imediato e os defensores do *status quo*. Em Janeiro de 1994, na cimeira da Aliança Atlântica, o governo norte-americano apresentou formalmente, e viu aprovada, a parceria para a paz (PfP).

A PfP estaria aberta a todos os Estados pertencentes ao NACC e à CSCE. Enquanto não prometia a admissão automática à NATO, era sugerido que a PfP constituía um passo na evolução da organização, isto é, um passo no sentido do alargamento a novos membros⁸⁰. No entanto, havia a preocupação de não criar uma *linkage* entre a participação individual na parceria e a ascensão à Aliança. Formalmente, a PfP era vista como um fórum de cooperação, através do qual se poderia avaliar a capacidade dos aderentes em cumprirem as obrigações e as responsabilidades inerentes aos membros da NATO. Contudo, uma vez que os custos financeiros da participação seriam suportados pelos Estados que pediam a adesão à PfP, alguns países de recursos limitados seriam, *a priori*, excluídos⁸¹.

Um dos benefícios imediatos da parceria para a paz era que a Rússia seria convidada a aderir ao programa, assim reduzindo a probabilidade de antagonizar esse país. Era uma solução que conquistava aderentes em todos os quadrantes políticos americanos. Por exemplo, para Richard Nixon, o nível de cooperação que a PfP potencializava a Moscovo era satisfatório. Na

⁸⁰ NATO, *Partnership for Peace*, Bruxelas, Janeiro de 1994, p. 1.

⁸¹ Holbrooke, *op. cit.*, p. 43.

óptica deste ex-presidente, o perigo seria avançar para uma parceria alargada com a Rússia sem primeiro definir o carácter futuro da Aliança Atlântica⁸².

Aquando da sua visita à Europa de Leste em 1994, Clinton reafirmou a sua posição sobre a NATO, perspectiva essa que, após as eleições russas de Dezembro de 1993, gradualmente se distanciou da abordagem *Russia first* de Strobe Talbott. Recordando a declaração formal da Aliança de Janeiro de 1994, disse em Varsóvia que, na prática, a expansão da NATO seria uma forma de garantir a segurança e a estabilidade de toda a região⁸³. Não eram, porém, novas ameaças militares que estavam a determinar este rumo. Pelo contrário, era a necessidade de construir uma região de estabilidade e de segurança que, por sua vez, seria uma fonte de tranquilidade para a Rússia. Mas o problema do alargamento da NATO levantava, desde logo, algumas preocupações genéricas. Se, por um lado, o alargamento poderia estabilizar a segurança continental, por outro lado, poderia também contribuir para a desagregação da Aliança ou, alternativamente, para estimular o início de uma nova guerra fria.

As razões do alargamento não foram pacíficas no seio da Aliança, mas os parceiros conseguiram elaborar uma lista de justificações para defenderem a sua decisão. O fortalecimento da segurança da região, incluindo os países que não fazem parte da NATO, é a *raison d'être* do alargamento. Aumentar a segurança colectiva, mas não alargar contra qualquer Estado, ou seja, especificamente, contra a Rússia, era a intenção principal dos aliados.

Obviamente, e apesar de afirmações em sentido contrário, a Rússia continua a condicionar os passos da NATO. A percepção generalizada no Ocidente mantém que o alargamento aumentará a insegurança dos decisores russos. Verdade ou não, o facto é que as declarações do *establishment* militar russo, o endurecimento das posições de Ieltsine e o afastamento de Andrei Kozyrev⁸⁴, um dos governantes mais abertamente favoráveis ao alargamento da NATO, apontam claramente no sentido de uma viragem da política externa de Moscovo.

Publicamente, os membros da Aliança recusam liminarmente a possibilidade de a Rússia vir a exercer um veto sobre o alargamento. Razões várias levam os parceiros da NATO a adoptar esta perspectiva. Primeira, a integridade política da NATO não suportaria tal eventualidade. Segunda, os países da Europa central jamais poderiam concluir que, do ponto de vista da Alian-

⁸² Nixon, *op. cit.*, pp. 95-96.

⁸³ Cf. The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, D. C., Julho de 1994.

⁸⁴ Elaborando uma análise crítica da política externa de Kozyrev, Alexei K. Pushkov escreve que a postura do ministro «levou o Ocidente a esperar de mais da Rússia» (cf. Alexei K. Pushkov, «Russia and America: the honeymoon's over», in *Foreign Policy*, n.º 93, Inverno de 1993-1994, p. 85).

ça, a sua segurança estava a ser decidida em Moscovo. Terceira, as decisões da NATO relativamente a opções militares, incluindo o estacionamento de armamento nuclear, não podem estar sujeitas a interferências externas. Daí que se exclua a possibilidade do veto, mesmo admitindo que essa postura aumenta a insegurança de Moscovo.

Também se podem apontar factores que nos levam a concluir que o alargamento seria benéfico para a Federação Russa. A colagem da Alemanha à NATO foi importante para dar garantias de segurança a Moscovo ao longo das últimas décadas. Inserida na NATO, a Alemanha não ameaçou a URSS. Paralelamente, a adesão futura de alguns países da Europa central pode dar a Moscovo garantias adicionais, que não serão concretizadas caso esses Estados sejam excluídos da organização. Por outras palavras, ao ancorar a Polónia e outros Estados, a NATO pode aumentar o grau de previsibilidade política nesses países e, por conseguinte, ocasionar garantias políticas e militares substanciais à Federação Russa.

Os custos que a Rússia teria de suportar para travar o alargamento merecem alguma atenção porque os argumentos contra a expansão normalmente não os tomam em devida consideração. Uma postura hostil em relação ao Ocidente poderá iniciar uma nova corrida aos armamentos, mas é patente que a Rússia não está em condições económicas para a prosseguir. Uma Rússia agressiva também justificaria que o Ocidente, tanto os EUA como a UE, viesse a pôr termo às ajudas económicas e financeiras indispensáveis à inserção do país na economia mundial. Se o chauvinismo russo for dirigido contra o «estrangeiro próximo», os custos de apoiar as economias devastadas da maioria dos países da CEI inviabilizarão a recuperação da própria Rússia. Em suma, ao opor-se ao alargamento, Moscovo corre o risco de aumentar a sua instabilidade e isolamento internacional, garantido assim o fracasso da democratização do país. É entre estas opções, estas condicionantes, que os EUA tentam articular a sua política externa. Consequentemente, não deve surpreender o facto de a Federação Russa ocupar o centro das atenções americanas. Com o aumento do pessimismo em relação às reformas moscovitas, Clinton reconhece a necessidade de alargar a NATO, sabendo, *a priori*, que essa atitude pode comprometer a posição dos reformadores.

Surge, no entanto, uma outra questão que requer análise. Será possível ou desejável integrar a própria Rússia na NATO? Duas posições distintas polarizaram este debate. De um lado, alguns argumentam que o país já adoptou uma postura expansionista, sobretudo em relação ao «estrangeiro próximo»⁸⁵, e, por conseguinte, devemos adoptar uma estratégia de neocontenção⁸⁶. No

⁸⁵ Bruce D. Porter e Carol R. Saivetz, «The once and future empire: Russia and the near abroad», in *The Washington Quarterly*, vol. 17, n.º 3, Verão de 1994, pp. 75-90.

⁸⁶ Dana H. Allin, *op. cit.*, pp. 53-65.

outro extremo há os que pretendem alargar a NATO, simultaneamente, à Rússia e à Europa central. Contudo, entre estes dois pólos podemos encontrar alternativas mais moderadas e, porventura, mais consensuais.

Alguns especialistas argumentam que a Rússia nunca poderá ascender à NATO. Trata-se de uma país excessivamente extenso na sua dimensão, com tradições qualitativamente diferentes, ou mesmo antagónicas, das ocidentais. Não obstante, devido ao poderio e às potencialidades da Rússia, um «relacionamento especial» com o Ocidente terá de ser construído. Uma parceria bilateral, um tratado ou uma relação estratégica que pudesse aumentar o grau de cooperação com Moscovo afiguram-se como alternativas⁸⁷. Independentemente da opção concreta escolhida, o objectivo subjacente a estes mecanismos de cooperação é demonstrar que o alargamento não será executado contra o país. Esta perspectiva corresponde largamente à posição adoptada pela Alemanha, pela voz de Volker Ruhe, ministro da Defesa, e outros Estados europeus.

Outro grupo de especialistas argumenta que, futuramente, a Rússia aderirá à organização⁸⁸. Esta será a melhor forma de integrá-la num sistema de segurança europeu, ao mesmo tempo que se estimulam os democratas a prosseguirem no caminho da democratização. Foi esta perspectiva que se tornou dominante na fase inicial do mandato de Clinton. Quanto a esta posição, o problema parece ser de tempo. Isto é, o alargamento à Rússia teria de ser executado o mais rapidamente possível, sob pena de se assistir à derrota futura dos democratas. Mas, como é sabido, uma extensão da NATO a Moscovo não é possível num curto prazo de tempo sem se descaracterizar a organização e, assim, pôr em causa a segurança dos membros actuais. Em suma, este caminho está excessivamente dependente dos êxitos, ou retrocessos, da política interna russa.

Actualmente, os Americanos continuam a salientar a importância da democratização russa. No entanto, é notório o distanciamento crescente e a postura crítica em relação a Boris Ieltsine. Seguidores de uma política *Ieltsin first* durante demasiado tempo, semelhante à política de Bush em relação a Gorbachev⁸⁹, a administração Clinton não hesitou em criticar o comportamento russo na Chechénia, ao mesmo tempo que adiantava que a natureza dos interesses vitais do EUA na região não se alteravam.

Do ponto de vista americano, o alargamento traz custos políticos domésticos previsíveis. Cada Estado que ascender à Aliança Atlântica terá de ce-

⁸⁷ A solução contratual é defendida em Zbigniew Brzezinski, «A plan for Europe», *op. cit.*, pp. 36-40.

⁸⁸ Coral Bell, «Why Russia should join NATO», in *The National Interest*, n.º 22, 1991, pp. 37-47.

⁸⁹ V. Philip Zelikow, «Beyond Boris Yeltsin», in *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 1, Janeiro-Fevereiro de 1994, p. 45.

lebrar um tratado bilateral com os EUA que, efectivamente, servirá para lhe estender o «chapéu de chuva» nuclear americano. O Congresso, como está constitucionalmente previsto, terá de aprovar esses eventuais tratados⁹⁰. E, uma vez que a ratificação requer uma maioria de dois terços no Senado, adivinham-se algumas dificuldades, particularmente em relação aos países que não dispõem de um *lobby* suficientemente forte para pressionar os congressistas.

Alargar a NATO, por si só, não será suficiente para garantir a segurança regional no continente. Daí que os restantes mecanismos e instituições vocacionados para este fim tenham de ser fortalecidos. Por exemplo, o alargamento da União Europeia para leste será um contributo importante neste sentido. Por outras palavras, a expansão da NATO e da UE deve ser, nas palavras de Holbrooke, *mutually supportive*⁹¹.

Esta questão afigura-se como sendo particularmente importante porque levanta o problema da UEO. Para os Americanos, esta entidade europeia não poderá duplicar estruturas, meios ou tarefas que vigoram no âmbito da Aliança Atlântica. No entanto, esta organização será decisiva para aumentar a estabilidade continental e para redefinir o *burden sharing* transatlântico. A UEO é também importante porque demonstra que os Europeus poderão agir sozinhos, sem os EUA, para protegerem interesses vitais no continente⁹². Resta saber se a Conferência Intergovernamental de 1996 conseguirá clarificar e dinamizar o papel autónomo deste «pilar europeu».

Indiscutivelmente, todos estes problemas serão debatidos à sombra dos acontecimentos recentes verificados na Bósnia. Pela primeira vez na sua história, a NATO, ao bombardear posições sérvias bósnias, iniciou operações «fora de área». Porém, é evidente que os objectivos da intervenção da Aliança foram apenas parcialmente realizados. Se, por um lado, parece claro que os ataques aéreos contribuíram para as negociações de paz em curso, por outro lado, a credibilidade e o prestígio da organização foram comprometidos no decorrer destes eventos.

Várias hipóteses podem ser adiantadas para explicar a situação em que a NATO se encontra na ex-Jugoslávia. É possível que a NATO tenha agido tarde de mais, ou seja, depois de permitir aos sérvios bósnios a conquista de uma extensão grande do território, será difícil convencê-los a devolvê-lo. Também é possível que as hesitações iniciais das potências e da NATO tenham criado um vácuo de poder que foi rapidamente ocupado pelas forças militares no terreno, dificultando uma resolução política. Mas, sobretudo, a Bósnia mostrou que, se a agressão de uma potência expansionista não for

⁹⁰ Holbrooke, *op. cit.*, pp. 45-46.

⁹¹ *Id.*, *ibid.*, p. 47

⁹² *Id.*, *ibid.*

travada, as consequências para a coesão das instituições poderão ser desastrosas⁹³.

Com eleições presidenciais nos Estados Unidos a aproximarem-se, resta considerar o rumo provável da política externa norte-americana. O abandono do «novo internacionalismo» não implica que os EUA venham a adoptar um unilateralismo mais agressivo. Parece evidente que não existe apoio por parte do Congresso, ou da opinião pública, para assumirem uma política externa mais intervencionista. Mesmo as exigências republicanas no sentido de levantarem o embargo de armas à Bósnia são frequentemente interpretadas como uma tentativa de afastarem os EUA deste conflito, ou, alternativamente, de mostrarem as vulnerabilidades de um presidente cuja condução da política externa continua a ser polémica e impopular.

Naturalmente, as esperanças iniciais quanto às Nações Unidas também foram desfeitas. No seu primeiro discurso perante a Assembleia Geral da ONU, em 27 de Setembro de 1993, Clinton delineou as suas ideias referentes à utilização de forças de manutenção da paz. Disse que deviam ser utilizadas apenas quando houvesse uma ameaça real à paz e segurança internacionais e que os objectivos da missão teriam de ser claros, ao contrário do que acontecera na Somália, e, finalmente, teria de existir um *endpoint*, ou seja, uma altura clara para se retirar⁹⁴. Se estes critérios tivessem sido aplicados rigorosamente ao longo dos últimos cinquenta anos, nunca teria a ONU desempenhado acções de *peacekeeping*.

CONCLUSÃO

Apesar das transformações verificadas na política internacional desde 1989, é detectável uma continuidade genérica na política externa dos Estados Unidos, continuidade essa que não foi substancialmente alterada com a eleição de Bill Clinton em 1992. Se é verdade que o consenso bipartidário quanto ao rumo dessa política não é plenamente consensual, como era o caso durante a guerra fria, também é um facto que entre republicanos e democratas existe um entendimento geral sobre as linhas mestras pelas quais se deve pautar a actuação externa dos Estados Unidos.

O elemento mais importante desse entendimento é a convicção de que a América terá de continuar a desempenhar um papel relevante na cena internacional. A aceitação deste internacionalismo é, por sua vez, acompanhado por um acordo implícito quanto à questão do multilateralismo. Se bem que se possa verificar uma tendência no sentido de um unilateralismo mais afir-

⁹³ Para uma análise contrária, cf. Jim Hoagland, «NATO, Russia, Bosnia: Washington may be getting it right», *International Herald Tribune*, 28 de Setembro de 1995.

⁹⁴ *New York Times*, 28 de Setembro de 1993.

mativo, o multilateralismo, sobretudo no âmbito da resolução de conflitos através de organizações multinacionais, continua a ser reconhecido como indispensável à actuação externa americana.

Dito isto, não se pode excluir a possibilidade da adopção de um «internacionalismo de trincheira». Porém, a lógica desta opção aponta na direcção de uma retirada progressiva da cena internacional. Os riscos de um neo-isolacionismo não podem, pois, ser totalmente excluídos. Se se verificar esta tendência, os Estados Unidos começarão, de novo, a agir como uma potência regional, com interesses relativamente circunscritos às Américas. As implicações que essa eventualidade acarreta para a segurança europeia, para a NATO, para o livre comércio e para o futuro do relacionamento transatlântico seriam altamente desestabilizadoras para o sistema internacional.

O segundo elemento que se pode apontar é a importância fulcral da evolução futura da Rússia. De uma forma ou outra, a política de Washington em relação à Europa está condicionada pelos acontecimentos que decorrem nesse país. A preocupação primeira de George Bush e de Bill Clinton era evitar o retrocesso das reformas moscovitas. As demais opções políticas, incluindo o alargamento da NATO, estiveram sempre condicionadas pelas reacções eventuais que poderiam provocar em Moscovo.

O terceiro elemento é a necessidade de preservar a NATO e adaptá-la às novas realidades do pós-guerra fria. Nesse sentido, a continuidade da política de Washington, tanto no que diz respeito ao processo de integração europeia como à UEO, tem sido evidente. Aos EUA coloca-se o problema de tentarem equilibrar o desejo de verem a UE assumir um papel regional e internacional mais revelante, sem por isso enfraquecer os laços que a ligam à América nem a posição dos Estados Unidos na Europa.

Estes elementos de continuidade são mais importantes do que os sinais eventuais de descontinuidade e ruptura. Em última análise, enquanto os EUA continuarem a ser uma potência de vocação universalista, não deixarão de ter interesses na Europa, o mais imediato dos quais é a preservação de um sistema de segurança regional estável e coeso. Com efeito, a NATO continua a ser a única organização que poderá assegurar esse fim. Consequentemente, o novo transatlantismo terá de reconciliar a manutenção da presença americana na Europa com a afirmação crescente da União Europeia. Mas essa realidade abre uma janela de oportunidade a um aumento de conflitualidade entre os dois pólos da comunidade transatlântica. Eis o paradoxo com que a NATO se confronta.