

A Aliança Atlântica e o Método dos Alargamentos

Carlos Gaspar

Assessor da Casa Civil do Presidente da República

Resumo

Em dois momentos cruciais – durante o período da fundação da Aliança Atlântica e depois do fim da Guerra Fria, quando a sua continuidade foi posta em causa – a comunidade de defesa transatlântica recorreu ao método dos alargamentos para consolidar a sua centralidade na arquitectura de segurança ocidental e o seu lugar chave como garante dos equilíbrios e da estabilidade estratégica regional e internacional. Entre 1948 e 1955, desde as primeiras conversações tripartidas acerca do pacto, até à integração da República Federal da Alemanha na Organização do Tratado do Atlântico Norte, os alargamentos sucessivos da Aliança Atlântica definiram a sua natureza e o seu estatuto. A seguir a 1991, esse método foi recuperado, quer para receber a Polónia, a República Checa e a Hungria, quer para abrir as portas à Rússia, à Ucrânia e outros antigos adversários. Esse processo entrou numa fase crucial com o 11 de Setembro e a aproximação de uma nova fase do alargamento.

Abstract

In two crucial moments – during the period of the foundation of the Alliance and after the end of the Cold War, when its continuity was in stake – the transatlantic defence community made use of the enlargement method in order to consolidate its own centrality within the architecture of the western security and to ensure a place as a key stone in the regional and international strategic balance and stability. Between 1948 and 1955, since the first three parties talks about the pact, until the integration of the Federal Republic of Germany in the North Atlantic Treaty, the successive enlargements of the Alliance defined its nature and status. After 1991 that method was recovered in order to receive Poland, Czech Republic and Hungary, as well as to open up doors to Russia, Ukraine and other former adversaries. This process entered a crucial phase after September 11 and the new phase of the enlargement process.

Na sua origem, a formação da Aliança Atlântica resultou da ruptura entre as duas principais potências vencedoras da II Guerra mundial, que impôs a revisão do modelo de ordenamento internacional contratualizado entre os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha.

Esse modelo, apresentado por Franklin Roosevelt a Stalin e a Churchill na conferência tripartida de Teerão, em Novembro de 1943, propunha a institucionalização da grande aliança das Nações Unidas para garantir a sua continuidade depois do fim da guerra. A finalidade principal da Organização das Nações Unidas era impedir a ressurgência de uma ameaça hegemónica e essa responsabilidade pertencia aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, onde tinham lugar não só os “três grandes”, como a China e a França¹.

Porém, a aliança das Nações Unidas não sobreviveu à sua vitória. No fim da guerra, sem um inimigo comum, a coligação vencedora perdeu a sua coesão interna, quando as divergências ideológicas e estratégicas entre a União Soviética e as potências ocidentais se revelaram mais fortes do que a institucionalização permanente da Organização das Nações Unidas. Em consequência, tornou-se necessário encontrar alternativas para resolver os problemas do post-guerra, nomeadamente o estatuto da Alemanha.

Entre 1945 e 1948, a separação gradual entre os antigos aliados foi pontuada por uma sucessão de crises, que se deslocaram das marcas periféricas – no Irão, na Turquia e na Grécia – para o centro da Europa, com a instalação dos regimes comunistas nos países ocupados pela União Soviética e a crise de Berlim. O fim da grande aliança marcou o princípio da guerra fria, que se traduziu numa divisão prolongada de Berlim, da Alemanha e da Europa.

No lugar do modelo original, os adversários da guerra fria construíram modelos institucionais alternativos, correspondentes à oposição bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética. Os primeiros passos concentraram-se na reconstrução política e económica da Europa, com o Plano Marshall. Todavia, a persistente vulnerabilidade das democracias na Europa ocidental impôs a formação da aliança transatlântica, estabelecida pelo tratado de Washington², que criou as condições necessárias para enquadrar a consti-

-
- 1 Herbert Feis (1957). *Churchill, Roosevelt, Stalin. The war they waged and the peace they sought*. Princeton: Princeton University Press. Ver também Robin Edmonds (1991). *The Big Three. Churchill, Roosevelt and Stalin in peace and war*. Harmondsworth: Penguin. Sobre a Conferência de Teerão, ver Keith Sansbury (1986). *The turning point*. Oxford: Oxford University Press.
 - 2 Timothy Ireland (1981). *Creating the entangling alliance. The origins of the North Atlantic Treaty Organisation*. Westport: Greenwood Press. Lawrence Kaplan (1994). *NATO and the United States. The enduring alliance*. Nova York: Twayne Publishers.

tuição de um Estado alemão separado nas zonas de ocupação ocidentais, bem como para iniciar, em paralelo, o processo europeu de integração comunitária.

Nesse contexto, a Aliança Atlântica tornou-se a chave da arquitectura de segurança ocidental na guerra fria. A sua centralidade confirmou-se com o alargamento à Grécia e à Turquia e, sobretudo, à República Federal alemã, que completou o processo de inversão das alianças da II Guerra mundial. A sua importância impôs-se pela duração, não obstante o sucesso da estratégia de consolidação das democracias europeias ter provocado sucessivas crises internas na Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Quarenta anos depois, no fim da guerra fria, a ruptura europeia e internacional que justificara a formação da aliança transatlântica deixou de existir: a deposição dos regimes comunistas na Europa de Leste, a unificação da Alemanha, a dissolução do Pacto de Varsóvia e a decomposição da União Soviética retiraram à coligação ocidental o benefício de um inimigo ideológico e estratégico à sua altura.

No entanto, contra as expectativas, a Aliança Atlântica não só sobreviveu, como demonstrou a flexibilidade indispensável para se adaptar às mudanças radicais da equação estratégica. Os alargamentos foram o sinal mais forte da sua continuidade, quer nos modos de institucionalizar as relações de cooperação estratégica com o conjunto dos seus antigos adversários, quer, sobretudo, na adesão de novos membros à Organização do Tratado do Atlântico Norte. Esse processo não está completo, nem na definição do modelo e das fronteiras da comunidade de defesa transatlântica, nem quanto ao sentido estratégico da sua expansão. A tragédia do 11 de Setembro e a revisão das prioridades na política externa dos Estados Unidos puseram em causa, mais uma vez, a posição central da Aliança Atlântica como garante da estabilidade e da segurança no arco euro-atlântico.

Há um traço comum entre os momentos críticos do princípio e do fim da guerra fria – ambos marcaram o início de ciclos de expansão, cruciais para a consolidação da Aliança Atlântica. Nesse sentido, o método dos alargamentos parece ter sido decisivo na definição da natureza da coligação transatlântica, bem como do seu lugar, histórico e geográfico, na construção dos modelos de ordenamento regionais e internacionais. Em Novembro próximo, na cimeira do Conselho do Atlântico Norte, em Praga, a validade desse método vai voltar a ser posta à prova.

A formação da Aliança e o ordenamento da guerra fria

O primeiro alargamento da Aliança Atlântica coincidiu com o seu próprio processo de formação, iniciado com o golpe de Praga e a crise de Berlim, e prolongou-se até à adesão da República Federal da Alemanha. Esse período, entre 1948 e 1955, correspondeu à fase decisiva de construção de um modelo estável de ordenamento da guerra fria, com definição das fronteiras estratégicas entre os Estados Unidos e a União Soviética e a resolução da questão central da Alemanha³.

A iniciativa partiu da Grã-Bretanha, que queria reconstituir a grande aliança da II Guerra mundial sem a União Soviética, embora a princípio, não houvesse uma concepção estável sobre a sua configuração. O secretário do Foreign Office, Ernest Bevin, começou por imaginar uma federação entre os Estados Unidos, a Europa ocidental e a Commonwealth⁴, enquanto, do lado norte-americano, George Kennan preferia uma união federal entre os Estados Unidos, o Canadá, a Grã-Bretanha, alargada a outros países da Commonwealth e às penínsulas escandinava e ibérica, separada de uma federação europeia continental⁵. No entanto, as visões mais largas de uma grande aliança depressa foram substituídas por uma estratégia regional mais curta e restrita, esboçada em Março de 1948, na primeira reunião decisiva entre os norte-americanos, os britânicos e os canadianos, em Washington⁶.

Desde logo, ficou definido um quadro formal para as conversações, em que o trio inicial cederia o seu lugar aos sete: por um lado, os Estados Unidos e o Canadá e, pelo outro, a Grã-Bretanha, a França, a Holanda, a Bélgica e o Luxemburgo, os cinco membros fundadores da União Ocidental, criada propositadamente para esse efeito, pelo tratado de Bruxelas de Abril de 1948, como um sinal demonstrativo da vontade colectiva de defesa das democracias europeias. Esse quadro reproduzia a concepção de uma aliança com dois pilares, um norte-americano e outro europeu⁷, onde estava já implícita uma tensão entre

3 Marc Trachtenberg (1999). *A constructed peace. The making of the European settlement*. Princeton: Princeton University Press.

4 Essa referência está registada no apontamento norte-americano da conversa entre Ernest Bevin e o secretário de Estado George Marshall, no Foreign Office, em 17 de Dezembro de 1947, citado por Escott Reid (1977). *(Time of fear and hope. The making of the North Atlantic Treaty 1947-1949)*: 37. Toronto: McClelland&Stewart. Mais tarde, Escott Reid fez uma proposta nesse sentido ao seu ministro dos Negócios Estrangeiros, Lester Pearson, em Março de 1948. Nessa altura, a Commonwealth incluía três países atlânticos - a Grã-Bretanha, o Canadá e a Irlanda - três aliados tradicionais - a Austrália, a Nova Zelândia e a África do Sul - e três novos membros - a Índia, o Paquistão e o Ceilão.

5 George Kennan (1967). *Memoirs (1925-1950)*: 458. Nova York: Pantheon.

6 Escott Reid (1977): 126-142. Ver também Don Cook (1989). *Forging the Alliance*. Nova York: Arbor House.

7 Naturalmente, a teoria dos dois pilares foi desenvolvida nas conversações tripartidas pelo lado britânico, nomeadamente por Gladwyn Jebb (1972). *Memoirs of Lord Gladwyn*. Londres: Weindfeld&Nicolson.

a visão atlantista, assente no projecto de reconstituição da aliança entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, e a visão carolíngia, que não renunciava à restauração da Europa ocidental como uma “terceira força” na balança bipolar⁸.

Por outro lado, a reunião tripartida aprovou uma lista de futuros membros, que pressupunha sucessivos alargamentos da composição da aliança. Primeiro, uma vez concluída a negociação do tratado entre os sete, estes deviam convidar, para serem membros fundadores, outros sete países que não pertenciam à União Ocidental: a Islândia, a Noruega, a Dinamarca, a Irlanda e Portugal, como a Suécia e a Itália. Depois, estava previsto um alargamento posterior à Alemanha federal, à Áustria e à Espanha⁹. Nesse contexto, a lista original antecipava, pelo método dos alargamentos, a inclusão de todos os países da Europa ocidental, fora a Suíça e a Finlândia.

Por último, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Canadá, escolheram também o nome da aliança. Recusaram criar um pacto de defesa ocidental, no qual podiam querer participar os países da América Latina ou a Austrália e a Nova Zelândia, embora nenhum estivesse directamente ameaçado pela União Soviética, e preferiram um tratado do Atlântico Norte, não obstante nem o Luxemburgo, nem a Itália, tivessem um lugar evidente da definição geográfica nesse acordo.

Um ano depois, em Abril de 1949, o tratado de Washington foi assinado por doze Estados, todos nomeados na lista inicial. Por razões específicas, a Suécia e a Irlanda não aderiram, enquanto a Itália acabou por só poder entrar por imposição da França, depois dos Estados Unidos terem revelado, tardiamente, a sua relutância em alargar o espaço da defesa transatlântica ao Mediterrâneo.

Essa incongruência estratégica esteve, de certa maneira, na origem do alargamento seguinte, que não tinha sido previsto pelos fundadores. A dimensão mediterrânica, com a entrada da Itália, abriu caminho à Turquia. Para resistir às pressões britânica e norte-americana para formar um pacto de defesa regional para o Médio Oriente, bem como para afirmar a sua identidade europeia, a Turquia reclamou a adesão à Aliança Atlântica¹⁰. As suas pretensões ganharam terreno com o desempenho notável das tropas turcas na

8 O tema dos dois impulsos, atlântico e carolíngio, foi tratado por Coral Bell (1964). *The debatable alliance*: 23-30. Londres: Chatham House Essays, Oxford University Press.

9 Escott Reid (1977): 193-212.

10 Sobre o alargamento à Turquia, ver Ekavi Athanassopoulou (1999). *Turkey. Anglo-American security interests (1945-1952). The first enlargement of NATO*. Londres: Frank Cass. Ver ainda Melvin Leffler (1985). “Strategy, diplomacy, and the cold war: the United States, Turkey, and NATO”. *Journal of American History* 71: 807-825. Behcet K. Yesilbursa. “Turkey’s participation in the Middle East Command and its admission to NATO, 1950-52”. *Parameters*: 70-102.

guerra da Coreia e com a necessidade de completar a demarcação estratégica entre os dois campos. A decisão sobre a entrada da Turquia implicava, naturalmente, convidar também a Grécia. Em Fevereiro de 1952, teve lugar o primeiro alargamento formal da Aliança Atlântica, com a adesão da Turquia e da Grécia, que prolongou as fronteiras da comunidade transatlântica até aos Balcãs e ao Cáucaso.

Mais importante era o caso da Alemanha, cuja divisão em dois Estados separados, assinalada pela constituição da República Federal nas três zonas de ocupação ocidentais e da República Democrática na zona de ocupação soviética, se completou logo a seguir à formação da Aliança Atlântica.

A adesão da República Federal da Alemanha, bem como a da Áustria – ou, pelo menos, das três zonas de ocupação ocidentais –, estava prevista, embora sem data, desde Março de 1948. Obviamente, a questão continuava a ser difícil para uma parte dos aliados europeus, como a França, que acompanhavam com reservas a estratégia norte-americana de inversão das alianças e queriam limitar o reconhecimento da soberania do Estado alemão aos acordos comunitários europeus.

Em Junho de 1950, a guerra da Coreia acelerou esse processo. O medo de uma escalada em duas frentes justificou a transformação da Aliança Atlântica numa organização de defesa colectiva, onde a participação militar da Alemanha ocidental era imprescindível. A oposição francesa exprimiu-se numa fórmula alternativa de integração dos recursos militares alemães numa Comunidade Europeia de Defesa, que acabou por merecer o assentimento dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, e por ser instituída pelo tratado de Paris de Maio de 1952, assinado pelos seis membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Essa estratégia impedia o alargamento da Aliança Atlântica e assinalava um regresso da concepção dos dois pilares na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Nesse contexto, os principais aliados da Europa continental constituíam-se como uma força militar autónoma, enquanto a Alemanha federal participava na defesa colectiva apenas como parte de um exército europeu e por intermédio da Comunidade Europeia de Defesa.

Porém, os parceiros comunitários da França foram os únicos a ratificar os acordos da Comunidade Europeia de Defesa¹¹. Com efeito, a criação de um exército europeu não só era rejeitada pelos adversários comunistas da aliança ocidental e pelos opositores gaulistas do

11 A República Federal foi a primeira a concluir o processo político de ratificação do tratado da Comunidade Europeia de Defesa, em 15 de Maio de 1953; seguiu-se a Holanda em 20 de Janeiro de 1954, a Bélgica em 12 de Março e o Luxemburgo em Julho do mesmo ano. A Itália, embora tivesse iniciado o processo de debate parlamentar, atrasou-se por razões de política interna e por causa da questão do Trieste.

rearmamento alemão, como impunha fortes limitações à defesa nacional, que dividiam os partidos moderados. Em Agosto de 1954, paralisada pela questão da Comunidade Europeia de Defesa, a Assembleia Nacional francesa recusou-se a debater, formalmente, e muito menos a ratificar os acordos de Paris¹².

Essa viragem marcou a primeira crise séria na Aliança Atlântica, sob o signo da ameaça do secretário de Estado norte-americano, John Foster Dulles, que antecipara um *agonizing reappraisal* das relações entre os Estados Unidos e a Europa, no caso da Comunidade Europeia de Defesa ser posta em causa por quem a tinha inventado¹³. A ruptura foi evitada pela Grã-Bretanha, quando Anthony Eden propôs um duplo alargamento sucessivo da União Ocidental e da Aliança Atlântica, que pôde ser aceite por todas as partes¹⁴. Primeiro, com a revisão do tratado de Bruxelas, tornou-se possível re-formar a União da Europa Ocidental como um pilar europeu e abrir as suas portas à Alemanha e à Itália. Desse modo, todos os Estados membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço passaram a ser também parte do pilar europeu da aliança transatlântica, ao lado da Grã-Bretanha. Acto contínuo, como a Alemanha não podia ser o único membro da União da Europa Ocidental excluído da Organização do Tratado do Atlântico Norte, foi convidada a aderir.

O segundo alargamento formal da Aliança Atlântica, em Maio de 1955, confirmou a estratégia norte-americana de inversão das alianças – em dez anos, os dois inimigos da II Guerra mundial tornaram-se os principais aliados dos Estados Unidos. Por outro lado, estabilizou a fronteira estratégica entre as duas grandes potências adversárias no centro da Europa. Por último, completou a definição da arquitectura institucional do campo ocidental, à qual o campo soviético respondeu, mimeticamente, com a constituição do Pacto de Varsóvia, onde se inseriu a outra Alemanha. Esse modelo de ordenamento serviu para resolver a questão da Alemanha, com a integração da República Federal, como Estado soberano, nas instituições multilaterais europeias e ocidentais, nomeadamente na Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e na Aliança Atlântica. As três partes formavam um

12 A melhor análise da evolução da posição francesa sobre a Comunidade Europeia de Defesa é a de William Hitchcock (1998). *France restored. Cold war diplomacy and the quest for leadership in Europe (1944-1954)*: 169-202. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

13 Essa exclamação, em Dezembro de 1954, reflectia o estado de exasperação de John Foster Dulles com os sucessivos adiamentos do debate sobre a Comunidade Europeia de Defesa na Assembleia Nacional francesa, e teve eco no momento da crise. Ver Brian Duchin (1992). "The 'agonizing reappraisal': Dulles, Eisenhower and the European Defense Community". *Diplomatic History* 16 | 2 | : 201-221.

14 Anthony Eden refere o facto de ter tido a ideia no banho, antes de explicar os detalhes da sua *mise en oeuvre*. Anthony Eden (1960). *Full circle*: 146-174. Londres: Cassell.

todo, cuja continuidade assinalou a estabilidade da fórmula política e estratégica de divisão bipolar da Europa¹⁵.

Paralelamente, a Áustria, cuja posição secundária não tinha implicações nem para os equilíbrios estratégicos regionais, foi unificada e sujeita a um estatuto de neutralidade, nos termos de um tratado entre as quatro potências ocupantes. Enfim, a Espanha, a última da lista de 1948, só entrou na Organização do Tratado do Atlântico Norte em Maio de 1982, depois da transição democrática post-autoritária e no quadro da sua política de integração europeia. Esse terceiro alargamento formal, quando a “revolução auto-limitada” do *Solidarnosc* na Polónia já anunciava uma mudança dos tempos, seria o derradeiro da guerra fria.

A Aliança Atlântica e o post-guerra fria

A estabilidade da Aliança Atlântica representou um factor insubstituível para garantir a longa paz que caracterizou a guerra fria na Europa. Mas o seu melhor momento chegou no fim da guerra fria, em cuja resolução a comunidade de defesa transatlântica teve uma importância decisiva.

Nos anos seguintes, multiplicaram-se as previsões sobre a inevitabilidade do fim próximo da Aliança Atlântica – as coligações vencedoras não costumavam sobreviver à sua vitória, como o demonstrara o destino das Nações Unidas. Nesse intervalo, surgiram concepções estratégicas alternativas consistentes que dispensavam a comunidade de defesa transatlântica, tanto do lado norte-americano, como do europeu: uns defendiam a repetição da estratégia da inversão das alianças e uma convergência entre os Estados Unidos e a Rússia post-soviética¹⁶, enquanto outros pretendiam fortalecer a União Europeia numa linha de oposição ao seu principal aliado e formar uma coligação anti-hegemónica contra a pre-eminência norte-americana, para conter a hegemonia da última grande potência internacional¹⁷.

15 A fórmula do tríptico foi cunhada por Wolfram Hanrieder (1989). *Germany, America, Europe*. New Haven: Yale University Press.

16 A nova vaga dos “Russia-firsters” incluía, sobretudo, os velhos “falcões” da guerra fria, como Fred Iklé ou Paul Nitze. Ver Fred Iklé (1992). “Comrades in arms. The case for a Russian-American defence community”. *The National Interest* 26: 22-32.

17 A linha anti-atlantista tornou-se muito comum entre os europeístas, sobretudo entre os neófitos. Ver, por todos, o esboço da arquitectura continental europeia do post-guerra fria, desenhado por Jacques Attali (1994). *Europe(s)*. Paris: Fayard.

Porém, durante as crises de 1989-1991, a Aliança Atlântica tinha garantido a continuidade da sua posição, como parte integrante dos acordos que tornaram possível o recuo estratégico dos seus adversários, desde a viragem polaca à unificação da Alemanha e ao fim da União Soviética.

O momento crucial foi, mais uma vez, a resolução da questão alemã, aberta pela queda do muro de Berlim, em Novembro de 1989, que precipitou a deposição do regime comunista, cuja sobrevivência se tornara a última razão de ser da divisão da Alemanha em dois Estados separados. Nesse quadro, a Aliança Atlântica definiu, logo no mês seguinte, um conjunto de princípios que deviam orientar o processo de unificação, onde defendia a permanência da Alemanha unificada na Comunidade Europeia e na Organização do Tratado do Atlântico Norte. Para os aliados ocidentais, essa era uma condição essencial, sem a qual a unificação alemã poderia provocar uma ruptura dos equilíbrios estratégicos regionais e o regresso a uma competição multipolar entre as potências europeias¹⁸.

A União Soviética começou por rejeitar essa condição, em coerência com as suas posições anteriores, que defendiam a neutralidade da Alemanha como um pressuposto da unificação. Em alternativa, sugeriu uma dupla vinculação da Alemanha à Aliança Atlântica e ao Pacto de Varsóvia, como um sinal da irreversibilidade da *détente*, cujo advento tornaria supérfluas ambas as coligações adversárias.

Contudo, em Maio de 1990, na cimeira presidencial de Washington, Mikhail Gorbachev admitiu, pela primeira vez, perante George Bush, que a Alemanha unificada poderia escolher, livre e soberanamente, as suas alianças externas. Com efeito, segundo o argumento de James Baker, o secretário de Estado norte-americano, uma Alemanha neutral podia revelar-se, a prazo, uma ameaça, na medida em que a sua segurança viesse a exigir o desenvolvimento de uma capacidade de defesa estratégica nuclear autónoma e independente. Esse risco só não existiria se a segurança alemã pudesse continuar a depender da garantia norte-americana, no quadro da Aliança Atlântica¹⁹. Nesses termos, em Julho de 1990, nos acordos germano-soviéticos de Stavropol, Gorbachev reconheceu o direito da Alemanha unificada escolher as suas alianças e, em contrapartida, Helmut Kohl comprometeu-se a

18 As melhores referências disponíveis sobre a diplomacia da unificação alemã ainda pertencem ao lado norte-americano: Condoleezza Rice, Philip Zelikow (1995). *Germany unified and Europe transformed*. Cambridge: Harvard University Press. Robert Hutchings (1997). *American diplomacy and the end of the cold war*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Do lado soviético, o conselheiro diplomático de Gorbachev publicou as suas memórias desse período e, do lado alemão, o conselheiro político de Helmut Kohl escreveu também sobre a unificação: Anatoly Chernyaev (2000). *My six years with Gorbachev*: Penn State Press. Horst Teltchik (1991). *329 Tage. Innenansichten der Einigung*. Berlin: Siedler.

19 James Baker (1995). *The politics of diplomacy. Revolution, war and peace (1989-1992)*. Nova York: Putnam's.

assegurar a continuidade do estatuto da Alemanha como uma potência não-nuclear e confirmou a sua permanência na Organização do Tratado do Atlântico Norte²⁰.

Os acordos de Stavropol, em que a Aliança Atlântica passou a ser, designadamente perante a União Soviética, o garante do estatuto não-nuclear da Alemanha unificada, por um lado, e os acordos entre a Alemanha e a França para a formação da União Europeia, por outro lado, formaram um todo que assegurou a continuidade do modelo de ordenamento ocidental da guerra fria. A fórmula original do tríptico desenhado para inserir a divisão alemã num quadro multilateral, com a sua integração nas comunidades europeia e transatlântica, reproduziu-se, quarenta anos depois, para garantir que a unificação alemã não prejudicaria a estabilidade internacional.

Ultrapassado esse problema, o mais importante era impedir o vazio na Europa central e oriental, com o fim dos regimes comunistas e do Pacto de Varsóvia, bem como responder ao terramoto causado pela evolução interna na União Soviética, sobretudo depois do fracasso do golpe comunista de 19 de Agosto de 1991 ter revelado a cisão do partido dominante e a força da aliança entre as correntes democráticas e nacionalistas na luta comum contra o regime comunista e a União Soviética.

Um primeiro passo nesse sentido foi dado, em Dezembro de 1991, com uma intervenção tentativa das instituições transatlânticas no ordenamento do espaço euro-atlântico – de Vancouver a Vladivostok – através da criação do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, no qual tinham lugar todos os membros do extinto Pacto de Varsóvia. Por ironia do destino, o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte foi a última instituição à qual a União Soviética aderiu, nas vésperas da sua dissolução formal, e a primeira na qual o seu lugar passou a ser ocupado pela Rússia.

O Conselho de Cooperação do Atlântico Norte representou, por um lado, uma forma de banalizar a Conferência de Segurança e Cooperação Europeia, cuja composição duplicava, excepto quanto aos países neutrais e, por outro lado, uma forma inédita de alargamento institucional da Aliança Atlântica, criando um estatuto de associação para os antigos adversários, sem os custos do alargamento das suas fronteiras estratégicas e do número dos membros de pleno direito²¹.

20 Stephen Szabo (1992). *The diplomacy of German reunification*. Nova York: St. Martin's Press.

21 Para uma avaliação positiva do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte ver X. Yerec. *The North Atlantic Cooperation Council in Haglund, S. MacFarlane, J.J. Sokolsky*, editores (1994). *NATO's Eastern dilemmas*. Boulder: Westview. Ver também Nick Williams (1996). "Partnership for Peace: permanent fixture or declining asset?" *Survival* 38 | 1 | : 98-110. No mesmo sentido, entre os opositores do alargamento da Aliança Atlântica, ver ainda Brent Scowcroft. *The case for caution in Simon Serfaty*, editor (1999). *NATO at 50*: 35-38. Washington: CSIS.

O passo seguinte, em Janeiro de 1994, com a decisão de criar a Parceria para a Paz no quadro do Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, ia no mesmo sentido, com a dupla vantagem de estar aberta a todos os Estados europeus, incluindo os neutrais, e de estabelecer quadros específicos de cooperação bilateral com os novos parceiros²². No prazo de um ano, todos os antigos membros do Pacto de Varsóvia, incluindo todos os Estados post-soviéticos, excepto o Tajiquistão, bem como a Suécia, a Finlândia, a Eslovénia e a Albânia faziam parte da Parceria para a Paz. Não obstante, esse notável sucesso escondia mal a frustração crescente das democracias post-comunistas, que queriam completar o seu “regresso à Europa” com a adesão plena à União Europeia e à Organização do Tratado do Atlântico Norte, e eram obrigadas a permanecer no purgatório euro-atlântico da Parceria para a Paz.

A questão do alargamento da Aliança Atlântica estava colocada, não só em consequência dos actos de candidatura da Polónia, da República Checa ou da Hungria – os casos de sucesso da transição democrática post-comunista e símbolos da resistência ao domínio soviético –, como dentro da própria aliança, a partir do momento em que a Alemanha passou a defender, oficial e publicamente, a expansão da comunidade de defesa ocidental²³.

A posição da Alemanha partia de uma vontade expressa de não continuar a ser a fronteira oriental da Aliança Atlântica, da necessidade de integrar a Polónia nas estruturas multilaterais comuns e, ainda, da constatação dos obstáculos que forçavam o atraso do alargamento da União Europeia às democracias da Europa central e oriental, pelo menos até se completar o programa de unificação económica e monetária.

A administração norte-americana, porém, continuava dividida sobre a questão do alargamento²⁴. Por um lado, nenhuma urgência estratégica reclamava a expansão da aliança, que teria a oposição da Rússia e poderia prejudicar as suas relações bilaterais com os Estados Unidos. Por outro lado, a consolidação do estatuto da Organização do Tratado do Atlântico Norte como a chave da arquitectura de segurança europeia, bem como a sua

22 Os chefes de Estado e de Governo reunidos no Conselho do Atlântico Norte de Bruxelas, em 10-11 de Janeiro de 1994, fizeram um convite formal a cada um dos seus antigos adversários, bem como aos antigos neutrais, para formar a Parceria para a Paz. Ver NATO. *Partnership for Peace framework document*. Bruxelas: NATO Office of Information and Press, Janeiro de 1994.

23 Sean Kay. NATO enlargement. Policy, process and implications in Andrew Michta, editor (1999). *America's new allies*: 149-184. Seattle: University of Washington Press.

24 Uma primeira descrição detalhada do processo de decisão na administração norte-americana foi feita por James Goldgeier (1999). *Not whether but when. The US decision to enlarge NATO*. Washington: Brookings Institution. O mesmo tema foi analisado por George Grayson (1999). *Strange bedfellows. NATO marches East*. Lanham: University Press of America.

natureza como a aliança das democracias pluralistas no espaço transatlântico tornavam difícil adiar *sine die* o alargamento. Mais, o lugar da Aliança Atlântica na construção de uma Europa livre e unida no post-guerra fria seria tanto mais forte se a expansão das suas fronteiras na Europa central e oriental precedesse o alargamento da União Europeia.

As guerras de secessão jugoslavas forçaram a decisão, sobretudo pelo seu efeito de demonstração dos riscos de um vazio prolongado, acentuados pelos processos de transição post-comunista na Europa de Leste. Em finais de 1995, depois da intervenção militar da Aliança Atlântica na Bósnia-Herzegovina e dos acordos de paz de Dayton e Paris, estavam definidos não só os critérios de adesão, como quais seriam os candidatos eleitos e o momento para convidar os primeiros novos membros. De resto, apesar do segredo oficial das deliberações, todos pareciam saber tratar-se da Polónia, da República checa e da Hungria, e que o convite só deveria ser feito depois da eleição presidencial na Rússia, marcada para o ano seguinte²⁵.

As condições políticas de acesso exigiam regimes de democracia pluralista, uma economia aberta, a subordinação das forças armadas às autoridades civis legítimas e a ausência de conflitos étnicos internos ou com outros Estados – um requisito original para uma aliança. O estudo oficial da Aliança Atlântica sobre o alargamento indicava ainda que os futuros membros deviam também ser candidatos à União Europeia, insistindo na concepção alemã de uma *voie royale*, assente na congruência entre os dois pilares europeu e ocidental²⁶, ambos relevantes para a segurança comum, o primeiro nas dimensões política e económica, o segundo sobretudo nas dimensões estratégica e militar. Os Estados Unidos imprimiram a sua marca ao processo de alargamento quando impuseram, por um lado, uma “via dupla”, com a conclusão simultânea de acordos paralelos da Organização do Tratado do Atlântico Norte com a Rússia e com a Ucrânia²⁷ e, por outro lado, uma cláusula de *open door* que ressaltava não só próximos alargamentos na Europa central e oriental, como a possibilidade de integrar a Rússia na aliança²⁸.

Entre Maio e Julho de 1997, uma sucessão de cimeiras bilaterais e multilaterais definiu um quadro de estabilidade mínima para o *status quo* do post-guerra fria no espaço euro-atlântico. A Rússia e a Ucrânia concluíram um conjunto de acordos bilaterais,

25 Jonathan Eyal (1997). “NATO’s enlargement: anatomy of a decision”. *International Affairs* 73 | 4 | : 695-719.

26 Sobre os critérios, ver NATO. *Study on NATO enlargement*. NATO Office of Information and Press, Setembro de 1996.

27 Segundo James Goldgeier, a estratégia da “dupla via” foi apresentada por Zbigniew Brzezinski. James Goldgeier (1998) “NATO expansion: the anatomy of a decision”. *Washington Quarterly* 21 | 1 | : 92-94. Ver também Zbigniew Brzezinski (1995). “A plan for Europe”. *Foreign Affairs* 74.

28 A estratégia da “open door” foi defendida, designadamente, pelo secretário da Defesa, William Perry.

incluindo o reconhecimento das suas fronteiras, bem como os respectivos acordos com a Organização do Tratado do Atlântico Norte²⁹. Os membros da Parceria para a Paz constituíram um Conselho de Parceria Euro-Atlântica³⁰. Os três eleitos para o alargamento, a Polónia, a República checa e a Hungria, foram convidados a tornar-se membros da Aliança Atlântica, onde entraram em Abril de 1999³¹.

Nesse contexto, a Organização do Tratado do Atlântico Norte passou a reconhecer três categorias formais diferentes - o conjunto dos membros do Conselho de Parceria Euro-Atlântica, os dois parceiros com acordos especiais separados e os dezanove membros de pleno direito. Pela primeira medida, o arco euro-atlântico unia Vancouver a Vladivostok, pela segunda associava os Estados Unidos e o Canadá ao conjunto dos países europeus e pela terceira confirmava a regra fundadora da aliança entre as democracias ocidentais nas duas margens do Atlântico norte. Essas geometrias variáveis assinalavam a persistência de uma ambiguidade sobre o futuro da Aliança Atlântica, que só poderia ser ultrapassada pelos passos seguintes. A transição do post-guerra fria ainda não estava encerrada.

A Aliança Atlântica depois do 11 de Setembro

Até ao choque dos massacres terroristas de 11 de Setembro, tudo parecia indicar que estavam tomadas as decisões sobre o segundo alargamento da Aliança Atlântica no post-guerra fria.

De facto, em 15 de Junho de 2001, o presidente dos Estados Unidos pronunciara-se, em Varsóvia, a favor da entrada de “todas as novas democracias europeias”, do Báltico ao mar Negro, nas instituições regionais, incluindo a Aliança Atlântica. Para sublinhar o sentido das suas palavras, George W. Bush invocou as conferências de Munique e Yalta e considerou inaceitável “negociar o destino dos povos livres da Europa” e comprometer o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte³². Desse modo, na sequência

29 Os acordos da OTAN com a Rússia e a Ucrânia estão publicados na *NATO Review* 45 | 4 |. Sobre os acordos bilaterais entre a Rússia e a Ucrânia, ver Anatol Lieven (1997). “Restraining NATO: Ukraine, Russia and the West.” *Washington Quarterly* 20 | 4 |.

30 NATO. *Basic Document of the Euro-Atlantic Partnership Council*. NATO M-NACC-EAPC-1 (97) 66, 30 de Maio de 1997. NATO. *Madrid Declaration on Euro-Atlantic security and cooperation*. NATO M-1 (97) 81, 8 de Julho de 1997.

31 Andrew Michta, editor (1999). *America's new allies. Poland, Hungary and the Czech Republic in NATO*. Seattle: University of Washington Press.

32 O discurso do Presidente Bush, *Remarks by the President in Address to Faculty and Students of Warsaw University* está disponível em www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/print/20010615-1.html.

de uma iniciativa norte-americana, os aliados anunciaram que a Aliança Atlântica estaria preparada para convidar um certo número de candidatos na próxima Cimeira de Praga, em Novembro de 2002³³.

Essa orientação foi posta à prova pelos atentados terroristas contra as Twin Towers e o Pentágono. Nos dias seguintes, a Aliança Atlântica, por iniciativa do seu Secretário-Geral, foi a única instituição multilateral a invocar, pela primeira vez na sua história, o princípio da defesa colectiva, reconhecendo os ataques terroristas como uma agressão externa das redes internacionais da Al-Qaida contra os Estados Unidos. Paralelamente, a Rússia, quer no Conselho de Segurança das Nações Unidas, quer bilateralmente, não só reconheceu, formalmente, o livre exercício do direito de legítima defesa dos Estados Unidos em resposta aos ataques terroristas, como demonstrou estar pronta a participar, ao lado dos seus antigos adversários da guerra fria, na campanha contra o terrorismo internacional, nomeadamente para dismantelar as redes das organizações radicais pan-islâmicas mais violentas. Essa disponibilidade incluiu um apoio significativo à intervenção dos Estados Unidos no Afeganistão, quer no terreno, com o reforço militar das facções da Aliança do Norte, quer na ausência de qualquer reticência pública à instalação de forças militares norte-americanas nas antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central. Sem ignorar as dificuldades e as divergências entre as duas grandes potências, parece razoável constatar uma nova fase nas relações entre os Estados Unidos e a Rússia, que se tornaram aliados na luta anti-terrorista.

Nesse contexto, impunha-se rever as decisões quanto ao futuro próximo da Aliança Atlântica. Por um lado, contra as teses sobre o anacronismo da comunidade de defesa transatlântica e a irrelevância dos seus dispositivos militares no post-guerra fria, a ressurgência de uma ameaça internacional significativa demonstrou, por si própria, a importância das garantias de defesa recíprocas e da capacidade de intervenção militar conjunta dos aliados ocidentais. No mesmo sentido, a origem e a natureza da ameaça terrorista tornaram mais evidentes os fundamentos da Aliança Atlântica como uma comunidade de valores, quer para os Estados Unidos, quer para os restantes membros³⁴.

Por outro lado, pelo menos em parte, as prioridades da campanha contra o terrorismo internacional reclamam alianças adicionais, ou “coligações flutuantes”, na fórmula do secretário da Defesa norte-americana, Donald Rumsfeld³⁵. Nessas coligações *ad-hoc*

33 Philip Gordon, James Steinberg (2001). *NATO enlargement: moving forward*. Washington: Brookings Institution Policy Brief # 90.

34 Philip Gordon (2001). “NATO after 11 September”. *Survival* 43 | 4 | 1-18.

35 Donald Rumsfeld. “A new kind of war”, *New York Times*, 27 de Setembro de 2001.

têm lugar o conjunto das principais potências internacionais, nomeadamente os membros permanentes do Conselho de Segurança, ou os Estados mais directamente expostos às redes terroristas pan-islâmicas, onde também se devem contar, além dos aliados ocidentais e das grandes potências, Israel, os Estados da Ásia Central, ou ainda os países islâmicos, indispensáveis para conter os piores efeitos políticos da ameaça terrorista e impedir a transformação de divisões ideológicas em clivagens estratégicas rígidas.

Nesse quadro, a importância crescente da Rússia tornou inevitável o regresso dos debates sobre a expansão da Aliança Atlântica, que dominaram o primeiro alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte depois do fim da guerra fria. Desta vez, o debate tende a polarizar-se entre os defensores de uma expansão restrita, excluindo as repúblicas bálticas, e os proponentes de um grande alargamento, abrindo as portas da comunidade de defesa ocidental à Rússia.

Os argumentos dos primeiros repetem as posições dos opositores do alargamento anterior³⁶. Não há nenhum imperativo de segurança que reclame uma mudança imediata da composição da Aliança Atlântica, muito menos para aumentar as suas fronteiras directas com a Rússia, ainda por cima às portas de S. Petersburgo, em consequência da entrada da Lituânia, da Estónia ou da Letónia. Do outro lado, os defensores da regra democrática não aceitam a validade desse argumento estratégico e acrescentam que as repúblicas bálticas são mesmo os únicos candidatos cuja segurança pode justificar a sua adesão à comunidade transatlântica³⁷.

Em geral, os defensores da entrada da Rússia entendem que essa é a única maneira de impedir os efeitos negativos de uma expansão gradual das fronteiras orientais da Organização do Tratado do Atlântico Norte, que podem prejudicar a inserção da Rússia post-soviética na arquitectura de segurança do post-guerra fria, bem como a

36 A oposição ao alargamento contou e conta com uma série impressionante de personalidades de todos os bordos, incluindo George Kennan, Michael Mandelbaum, John Lewis Gaddis ou Charles Kupchan. George Kennan. "NATO expansion would be a fearful blunder", *International Herald Tribune*, 6 de Junho de 1997. Michael Mandelbaum. "Don't expand NATO", *Newsweek*, 23 de Dezembro de 1996. John Lewis Gaddis (1998). "History, grand strategy and NATO enlargement". *Survival* 40 | 1 | : 145-151. Charles Kupchan (1999). "Rethinking Europe". *The National Interest* 56: 73-79.

37 A favor das repúblicas bálticas, ver Pierre Hassner (1997). *La ampliación de OTAN*. Barcelona: *Anuario Internacional CIDOB*. James Kurth (2001). "The next NATO. Building an American commonwealth of nations". *The National Interest* 65: 5-16. Contra, ver Henry Kissinger (2001). *Does America need a foreign policy? Towards a diplomacy for the 21st century*: 62. Nova York: Simon and Schuster.

consolidação das forças democráticas ou de um regime moderado na política interna russa³⁸.

Há, porém, argumentos mais elaborados na defesa dessa posição. Desde logo, a Rússia na Aliança Atlântica não só serve para neutralizar os riscos do regresso do expansionismo e do imperialismo russo, como representa uma fórmula estável de segurança para o espaço euro-atlântico no seu todo. Por outro lado, depois da unificação da Alemanha, a entrada da Rússia é o modo disponível de completar a revisão do cânone de Lord Ismay e corrigir os equilíbrios internos no quadro da Aliança Atlântica³⁹. Enfim, essa estratégia de alargamento confirma a natureza da aliança transatlântica como uma aliança entre antigos adversários – onde têm o seu lugar a Alemanha e a Itália, bem como a Grécia e a Turquia, além dos antigos membros do Pacto de Varsóvia, como a Polónia, a República checa e a Hungria⁴⁰. Essa linha torna possível conjugar a continuidade da aliança ocidental da guerra fria, com a estratégia de inversão de alianças, que garantiu a paz durante o período de competição bipolar.

Dito isto, todos – opositores e defensores da entrada da Rússia – reconhecem que esse facto altera a natureza da Aliança Atlântica⁴¹. Não parece possível uma regra de decisão por consenso numa coligação tão heterogénea e vasta, e não há defesa colectiva, numa aliança de Estados soberanos, sem o princípio da unanimidade. Muda também, por definição, a sua configuração original como uma coligação dominada por uma única grande potência, que seria substituída ou por uma aliança a três pilares, ou por um quadro de concertação tripartida entre os Estados Unidos, a Rússia e a Alemanha, ou entre os Estados Unidos, a Rússia e a União Europeia. Por último, a emergência dessa Grande Aliança alteraria os equilíbrios internacionais, acentuando uma divisão estratégica entre o espaço euro-atlântico e a China⁴².

O momento dessa decisão ainda não chegou, e não chegará, provavelmente, a tempo da cimeira de Praga. Para a Rússia, cuja posição sobre o próximo alargamento se tem distinguido por uma indiferença ostensiva, a estratégia mais interessante continua a ser

38 Uma parte significativa dos opositores de um pequeno alargamento parece aprovar um grande alargamento, incluindo a Rússia. É o caso, por exemplo, de John Lewis Gaddis e Charles Kupchan. Sobre as relações entre a Rússia e a Aliança Atlântica ver Richard Kluger (1996). *Enlarging NATO. The Russia factor*. Santa Monica: Rand. James Goodby (1998). *Europe undivided*. Washington: US Institute of Peace.

39 Coral Bell (1990). "Why Russia should join NATO". *The National Interest* 22.

40 James Baker (2002). "Russia in NATO?". *The Washington Quarterly* 25 | 1 | : 95-103.

41 John Lewis Gaddis (1998): 150. Charles Kupchan (1999): 75-76.

42 Sobre o os impactos chineses, um tema pouco tratado, ver Bruce Russett, Allan Stam (1997). *Russia, NATO, and the future of US-Chinese relations*. www.fas.org/man/ceern/nato-final.

tirar partido do seu lugar único na balança entre a coligação ocidental e a China, em que mais nenhuma potência se pode apresentar como potencial aliado de ambas as partes. Além disso, existem outros domínios onde os quadros bilaterais e multilaterais das relações entre os Estados Unidos e a Rússia podem ser reforçados, desde ultrapassar as restrições impostas pela emenda Jackson-Vannick à regulação dos sistemas de dissuasão estratégica e à entrada na Organização Mundial do Comércio.

Em todo o caso, a viragem do 11 de Setembro forçou uma mudança na estratégia do segundo alargamento do post-guerra fria, que será, como o precedente, um duplo alargamento, onde a entrada de novos membros é acompanhada por uma consolidação das relações com a Rússia.

A cimeira de Praga terá de começar por precisar quais dos dez candidatos – Albânia, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia, Macedónia, Roménia e Croácia – preenchem todas as condições definidas nos critérios políticos e militares de adesão⁴³. Depois, deve escolher um modelo para o alargamento: ou um *Big Bang*, em que todos os candidatos são convidados simultaneamente, embora com o risco de pôr à prova a moderação russa e criar problemas ulteriores na ratificação da sua entrada, ou uma regata, em que todos os candidatos elegíveis são aceites e a sua entrada diferida, embora ninguém tenha ainda encontrado o bom critério para determinar a ordem das entradas⁴⁴. O segundo modelo tem a vantagem de não fixar o fim do processo de alargamento e deixar as portas abertas, enquanto o primeiro, para ser aprovado, poderia ter de se apresentar como o último alargamento, deixando fora a Rússia ou a Ucrânia. Enfim, as escolhas de Praga dependem não só do *pedigree* democrático dos candidatos, mas também da sua relevância estratégica para a coligação ocidental – terreno em que a Roménia e a Bulgária ganharam vantagem desde o 11 de Setembro, com a transferência do centro de gravidade dos conflitos – e terá de haver uma decisão acerca da entrada de uma ou mais das repúblicas bálticas ou, eventualmente, sobre a necessidade de inventar mais um estatuto de associação específico para esses candidatos, presos à sua condição de antigas repúblicas soviéticas.

Paralelamente, a Aliança Atlântica está empenhada em estabelecer um novo quadro institucional para a sua relação específica com a Rússia, que deve poder reflectir a importância decisiva da luta comum contra o terrorismo internacional e a proliferação de

43 Sobre as candidaturas e os critérios ver Jeffrey Simon (2001). “NATO Membership Action Plan and defense planning: credibility at stake”. *Problems of Post-Communism*.

44 Philip Gordon, James Steinberg (2001).

armas de destruição maciça, bem como ultrapassar os limites do Conselho Conjunto Permanente criado pela Acta fundadora, há cinco anos. Ambas as partes consideram necessária a formação de um novo Conselho, assente no princípio da igualdade entre a Rússia e os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte na definição e na realização de acções conjuntas, incluindo missões militares internacionais⁴⁵, sem prejuízo da autonomia de decisão dos dezanove Estados membros da Aliança Atlântica ou, por outras palavras, sem admitir um direito de veto russo sobre as decisões dos aliados.

Com as variantes referidas quanto ao número de novos membros e à escolha do modelo de alargamento, os próximos passos de evolução da comunidade de defesa ocidental vão reproduzir a “dupla via” do alargamento anterior na procura dos mesmos objectivos estratégicos – consolidar a sua posição como chave da arquitectura de segurança regional, confirmar o seu lugar na fundação de uma Europa unida, inserir a Rússia e os outros Estados post-soviéticos num quadro de estabilidade regional.

Na evolução da coligação ocidental no post-guerra fria, o método dos alargamentos, ao qual se soma a multiplicação dos estatutos diferenciados para as categorias de aliados e de parceiros, continua a ser um instrumento decisivo da Aliança Atlântica na resposta às mudanças estratégicas. O próximo alargamento não será, provavelmente, a última etapa: a crise de transição aberta pelo fim da União Soviética e a mudança radical dos equilíbrios estratégicos ainda não terminou, e as relações entre a Aliança Atlântica e a Rússia continuam a procurar uma fórmula onde possa assentar um modelo de ordenamento internacional tão estável como o tríptico ocidental da guerra fria, completado com a entrada da República Federal da Alemanha na comunidade de defesa transatlântica.

45 A posição do Presidente russo está expressa em “Putin seeks strong ties with NATO and China”, *The Moscow Times*, 22 de Abril de 2002.