

Presente na Criação: Mandelbaum e o novo Concerto Europeu
The Dawn of Peace in Europe

Michel Mandelbaum

1996, Twentieth Century Fund Press, New York, 226pp.

The view, bluntly stated, is that expanding the North Atlantic Treaty Organization would be the most fateful error of American policy in the entire post-Cold War era.

GEORGE KENNAN¹

The great divide in the world today is not between east and west or north and south; it is between those who are prisoners of history and those determined to shape history... We must create a new and larger NATO...

MADELEINE ALBRIGHT²

Conta-se que Afonso X de Espanha terá dito que se «tivesse estado presente na Criação teria dado algumas sugestões úteis para o melhor ordenamento do Universo». Provavelmente influenciados por esta real sugestão, políticos, académicos e jornalistas têm contribuído, desde 1989, com inúmeras sugestões para «o melhor ordenamento» da Europa. Tal como aconteceu após as guerras civis europeias de 1914-1918 e 1939-1945 os Estados Unidos continuam a desempenhar um papel fundamental nesta matéria. Apesar de toda a recente retórica europeia, persiste nos dois lados do Atlântico a certeza de que os desequilíbrios do Velho Mundo só podem ser corrigidos com a contribuição do Novo Mundo. O peso da história e a «cultura de dependência» europeia adquirida ao longo dos últimos cinquenta anos parece ser demasiado grande para que as coisas ocorram de maneira diferente³.

No ano 8 A.D. – «Age of Deregulation»⁴, uma das propostas mais polémicas para o futuro do Velho Continente é o, alargamento da NATO a três Estados da Europa Central: a Polónia, a República Checa e a Hungria. Em 1998 e 1999 os parlamentos europeus dos actuais e futuros membros da NATO serão chamados a ratificar o alargamento. E obviamente possível que um ou outro desses parlamentos levante dúvidas em relação a um projecto que suscita questões importantes sobre o futuro da Aliança Atlântica, o papel a desempenhar pelos Estados Unidos nos assuntos europeus, o lugar da Rússia na Europa e o futuro das relações entre o singular triângulo Rússia-Ucrânia-Estados bálticos. E possível, mas, não é provável. O assunto não tem suscitado grande interesse numa União Europeia incomodada com níveis de desemprego excepcionalmente elevados, fascinada com a chegada da União Económica e Monetária e relutante em discutir seriamente assuntos de

guerra e paz. Se a isso acrescentarmos a displicência com que alguns parlamentos europeus analisam e votam questões de política externa, não são de prever, do lado europeu, grandes problemas nesta matéria. O debate sobre o alargamento da NATO tem sido sobretudo um debate norte-americano; do lado de lá do Atlântico, no Congresso, na imprensa e nas universidades o alargamento tomou-se num «front-burner issue». Desde 1994, uma coligação que inclui homens com enorme experiência em assuntos de política externa como George Kennan, Paul Nitze⁵, os ex-senadores Sam Nunn e Bill Bradley, o antigo embaixador dos Estados Unidos na União Soviética, Jack Matlock, Jr., antigos altos funcionários no Pentágono como Robert McNamara e Fred Iklé, professores universitários como Richard Pipes e David Calleo, têm suscitado sérias reservas em relação ao alargamento da NATO. Os editores da *Foreign Affairs* e da *The National Interest*, Fareed Zakaria e Owen Harris, membros de «think-tanks» como Raymond Garthoff (Brookings) e Edward Luttwak (CSIS) e jornalistas prestigiados como Jim Hoagland (*Washington Post*) e Thomas Friedman (*The New York Times*) também fazem parte deste grupo. Todos eles são vozes importantes no debate «Alargar a NATO: Sim ou Não?», mas nenhum tem sido tão eloquente como Michael Mandelbaum.

Desde 1994, Michael Mandelbaum, professor de política externa norte-americana na Johns Hopkins University, é um dos mais importantes críticos da política da Administração Clinton em relação à NATO. Tal não deixa de ser irónico, já que Mandelbaum foi um dos conselheiros de Bill Clinton na campanha presidencial de 1992. Mais do que isso, em 1993, apoiou o alargamento da NATO. No entanto mudou a sua opinião e, numa série de artigos publicados em jornais e revistas especializadas em assuntos de política externa, tem criticado em termos contundentes algumas das decisões da actual Administração norte-americana⁶. A versão jornalística da sua posição sobre o alargamento da NATO é a seguinte: «Vamos estender o guarda-chuva nuclear da NATO aos Europeus de Leste, para que os Europeus do Ocidente não tenham que comprar os tomates deles»⁷. A versão académica desta *punch line* encontra-se em *The Dawn of Peace in Europe*, um livro de leitura obrigatória para todos aqueles que do lado de cá do Atlântico desejam inteirar-se dos argumentos utilizados pelo campo norte-americano que se opõe ao alargamento da NATO.

The Dawn of Peace in Europe «é um livro sobre a paz na Europa após a Guerra Fria». A tese central do livro pode ser resumida da seguinte maneira:

- a NATO continua a ser importante para a segurança da Europa do pós-Guerra Fria;
- uma vez que a segurança europeia depende, em parte, do futuro da democracia na Rússia, o alargamento da NATO à Europa Central é um erro grave;
- a paz na Europa depende da sobrevivência do sistema de «segurança comum» construído entre 1987 e 1993 e a sobrevivência do sistema depende da participação da Rússia e dos Estados Unidos no mesmo. Tal não pode ser

garantido, já que é impossível ter a certeza de que o futuro regime político nisso será democrático e que a opinião pública norte-americana continue disposta a suportar financeira e politicamente o empenhamento norte-americano numa Europa com enorme poder económico; e,

- conclusão: o alargamento da NATO é irrelevante para o futuro da paz europeia. O que é essencial é preservar o actual sistema de «segurança comum».

Resumir um livro como *The Dawn of Peace in Europe* a três pontos e uma conclusão é cometer uma injustiça ao seu autor e aos seus objectivos. O livro é escrito por uma pena extremamente competente e nele abundam comentários acutilantes e observações sobre a história diplomática europeia que continuam a ser pertinentes.

Logo de início, Michael Mandelbaum avisa que a maior parte das pessoas está a perder tempo a responder à pergunta errada. O verdadeiro problema, segundo ele, não reside em saber se o alargamento da NATO deve ou não ter lugar. Após a Guerra Fria «a questão central é mais vasta: como pode e deve ser organizada em termos militares e políticos a Europa de maneira a garantir que os Estados do continente continuem seguros e em paz?» Mandelbaum defende que o poder norte-americano continuará a ser imprescindível na manutenção da paz europeia. Por duas razões. Primeiro porque o futuro da Rússia é «incerto» e o reaparecimento de uma política agressiva e imperial em Moscovo, é *uma* possibilidade a ter em conta. Além disso, o poderoso arsenal nuclear russo «leva os Estados que partilham o continente europeu com a Rússia a precisarem de meios para contrabalançar» esse mesmo arsenal. A maneira mais aceitável de evitar, em caso de divergências sérias, uma vantagem russa «potencialmente decisiva» sobre os restantes Estados europeus é manter nas mãos dos Estados Unidos a responsabilidade de garantir o equilíbrio nuclear na Europa. A segunda razão para a continuação da presença norte-americana na Europa está relacionada com a Alemanha. «A retirada dos Estados Unidos da Europa levaria ao aparecimento de uma Alemanha mais poderosa. Sem forças norte-americanas, os europeus teriam que providenciar a sua própria defesa. Neste caso, a Alemanha poderia calcular tal como o fez durante a Guerra Fria que as armas nucleares inglesas e francesas ofereceriam uma protecção insuficiente e procuraria adquirir as suas próprias armas nucleares». O resultado da retirada do poder norte-americano seria uma Alemanha não só mais forte, mas também forçada a. levar a cabo uma política de segurança e defesa mais independente em relação aos seus parceiros europeus. Tendo presente estes dois cenários, Mandelbaum conclui que uma presença militar norte-americana sossega todos os Estados europeus incluindo a Rússia, servindo de tampão entre Estados que apesar de viverem em paz continuam a suspeitar uns dos outros. A NATO é importante já que continua a ser a instituição ideal para «manter um olho nos russos e uma mão — amigável, mas firme nos alemães». Mas que tipo de NATO?

Mandelbaum discute três cenários para o futuro da Aliança Atlântica:

- manter o *statu quo*;
- manter os actuais membros, mas alargar a área de actuação da NATO de maneira a cobrir áreas não abrangidas pelo Tratado de Washington, como a Bósnia;
- manter a missão da Guerra Fria — «dissuadir a agressão vinda de Leste» - mas alargar a NATO à Europa Central; e,
- uma quarta possibilidade, o duplo alargamento — alargamento à Europa Central acompanhado de alargamento da área de operações -, não é considerada, apesar de ter adeptos importantes no Senado e em «think-tanks» norte-americanos⁸. O veredicto é que «O *statu quo* é desejável e possível. As missões «fora-da-área» são desejáveis, mas não são possíveis. A expansão é possível, mas não é desejável».

Mas, avança Mandelbaum, manter o *statu quo* não resolve os actuais problemas europeus. A NATO é «importante» para a segurança europeia; mas não é «essencial». Na Parte II de *The Dawn of Peace in Europe*, argumenta-se que, entre 1987 e 1993, foi construída na Europa um sistema de «segurança comum» que para além de ser «extremamente favorável para o Ocidente» pode assegurar a manutenção da paz no Velho Continente. A *existência* deste sistema fornece a Mandelbaum o argumento central contra o alargamento da NATO. O autor argumenta que o que foi conseguido entre 1987 e 1993 foi «um notável feito diplomático e uma mudança dramática». Todavia, tal é ignorado *por* aqueles que propõem o alargamento da NATO à Europa Central. Mandelbaum não deixa de ficar intrigado com tal facto e sugere uma dupla explicação. Primeiro, os diferentes tratados de controlo de armamentos passaram despercebidos no meio de uma sucessão de acontecimentos absolutamente notáveis. Segundo, o sistema de «segurança comum» tem um «*pedigree* esquisito», uma vez que «é o produto de uma irreconhecível e inteiramente não desejada tripla colaboração entre a esquerda alemã, a direita norte-americana, e o que, nos dias finais da União Soviética, passava por ser o centro soviético». Apesar de ignorado, o autor argumenta que o actual sistema de «segurança comum» europeu é promissor já que assenta no predomínio da defesa sobre o ataque e em soluções que garantem a transparência dos meios militares no terreno. Ou seja, passámos do tempo de reacção militar por definição extremamente curto para o tempo de reacção política - muito mais longo. Numa situação deste tipo, é argumentado que faz sentido assegurar a sobrevivência da NATO mas não se vêem motivos que justifiquem o alargamento da NATO à Europa Central.

Mandelbaum aceita que o actual sistema de «segurança comum» não «torna a guerra impossível» na Europa; não só não é «uma solução para futuras Bósniás», como não tem como objectivo impedir a instabilidade ou impor qualquer «definição de justiça através da Europa». «Mas», escreve, «é uma solução para o que tem sido o mais sério problema na Europa... o

problema da guerra entre as grandes potências». Não é a solução ideal para uma Europa que conheceu no século XX «alguns dos mais sangrentos episódios da história humana», mas é a «possível». Mandelbaum conclui que «o estabelecimento desta ordem representa a alvorada da paz na Europa».

A parte final do livro é dedicada à Rússia e aos Estados Unidos, os «elos fracos» da solução proposta para a segurança europeia. A sua participação no sistema de «segurança comum» é essencial mas não pode ser assegurada. No caso russo persistem dúvidas em relação à sua participação num sistema cujas normas vão contra a sua cultura estratégica. O alargamento da NATO põe fim a todas essas dúvidas e produz «o pior pesadelo do mundo pós-Guerra Fria: a Rússia Weimar». A participação norte-americana pode ser posta em dúvida por uma opinião pública que não vê motivos suficientes para continuar a defender uma Europa rica e sem inimigos.

The Dawn of Peace in Europe é uma proposta norte-americana para alguns dos mais importantes problemas europeus. É um livro importante pelo que diz mas também pelo que não diz. Do lado de cá do Atlântico não é possível deixar de notar que, num livro sobre a segurança e defesa europeia, Michael Mandelbaum mencione a União Europeia *en passant* e não dedique uma linha à UEO. Por um lado é um alívio não ter que ler páginas a descrever o embaraçoso fosso que continua a existir entre a retórica e a realidade europeia.

Apesar do número de árvores derrubadas e de todo o papel gasto a estudar o triângulo UE-UEO-Segurança Europeia continuamos um pouco como Lord Palmerston perante o problema de Schleswig-Holstein em 1864. Dizia ele, na altura, que só três pessoas eram capazes de compreender o problema. Infelizmente, um tinha morrido, o outro estava doido. O terceiro era ele mas tinha-se esquecido da solução⁹. Apesar de o cepticismo em relação à possibilidade de instituições como a UE e UEO desempenharem um papel relevante na segurança e defesa europeia, ser justificado em função do passado recente, não é possível analisar muitos dos problemas políticos e económicos da Europa sem fazer referência à União Europeia. Tal resulta da análise proposta já que, como Mandelbaum reconhece, o seu sistema de «segurança europeu» é meramente voluntário e a participação dos Estados Unidos e Rússia não pode ser garantida. A análise perde um bocado do seu poder com este «buraco negro».

Mandelbaum argumenta que o alargamento da NATO, sendo possível, não é desejável, uma vez que os seus, benefícios são modestos e as desvantagens importantes. Ao longo do século que está prestes a terminar a Europa Central

e de Leste tornou-se numa espécie de «never-never land» entre a Rússia e a Alemanha. Após 1945 o problema alemão foi resolvido mas o mesmo não aconteceu em relação à Rússia. O receio de que a Rússia retome uma política agressiva e imperialista empurra alguns na Europa Central em

direcção à NATO – é verdade que a História não se repete mas na Europa Central ela rima. O próprio Mandelbaum reconhece que tal não é impossível. Mas argumenta que o actual sistema de «segurança comum» dificulta a concretização de tal hipótese. E o descalabro que aflige as Forças Armadas russas confirma que esse cenário é uma possibilidade algo distante. Como o desastre da Tchéquia – um acontecimento que não deixará de ter consequências importantes nas fronteiras sul e leste da Rússia – demonstrou, a Rússia não dispõe actualmente de meios suficientes para projectar poder militar fora das suas fronteiras. Mandelbaum tem razão quando argumenta que, do ponto de vista estritamente militar, não é possível justificar o alargamento da NATO invocando uma suposta «ameaça» russa. Essa «ameaça» não existe. Mas a NATO foi sempre mais do que uma mera aliança militar. Ao longo de muitos anos, a Aliança Atlântica evoluiu até se tornar – se é que não foi desde o início – uma «comunidade de segurança» baseada em valores democráticos e liberais. O factor militar é privilegiado na análise de Mandelbaum e os seus comentários sobre este assunto atingem o alvo. Mas o que parece realmente importante na Europa Central são factores psicológicos e políticos¹⁰.

No prefácio de *The Dawn of Peace in Europe*, Richard Leone escreve que «o destino da Rússia permanece, a curto e a longo prazo, um mistério fascinante e, por vezes, aterrorizador, para o Ocidente». As coisas mudaram pouco desde que A.J.P. Taylor escreveu que sabíamos muito pouco sobre a Rússia. «Tudo o que escrevemos são adivinhas, embora esperemos que sejam adivinhas inteligentes»¹¹. Mandelbaum defende que o alargamento da NATO à Europa Central terá como consequência mais provável o fim do sistema de «segurança comum» que assegura a paz europeia. Sendo assim, europeus e norte-americanos têm que escolher entre manter boas relações com a Rússia ou alargar as instituições europeias à Europa Central. Mas, como *The Dawn of Peace in Europe* demonstra as coisas não são assim tão simples. O mundo mudou muito desde 1945. Para além da Europa, a Rússia tem fronteiras instáveis a Sul e uma relação ambígua com a China. É nestas regiões que a Rússia com poucos recursos militares convencionais vai concentrar a sua atenção nas próximas décadas. E perfeitamente possível que o sistema de «segurança comum» europeu sobreviva apesar da existência de problemas político-militares no flanco sul e leste russo. Sendo assim, vale a pena tentar alargar o Ocidente ao resto da Europa, ao mesmo tempo que a Rússia é integrada no Ocidente.

Um dos problemas dos que estudam e escrevem sobre segurança internacional e estratégia é que apenas metade do que dizem é verdade. A suprema dificuldade é adivinhar qual a metade correcta. Ninguém duvida que Michael Mandelbaum é brilhante. Mas será que tem razão ao condenar o alargamento da NATO à Europa Central? Um livro com um título tão optimista não parece justificar algumas das suas conclusões.

NOTAS

¹ George Kennan, «NATO Expansion Would Be a Fateful Blunder», *International Herald Tribune*, 4 de Fevereiro de 1997.

² Madeleine Albright, «Statement before the House of Representatives International Relations Committee», 11 de Fevereiro de 1997, Washington D.C., U.S. Department of State, Office of the Spokesman.

³ John Roper, «A European Comment», in David C. Gompert e F. Stephen Larrabee, eds., *America and Europe A Partnership for a New Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 218-230.

⁴ Richard Haass propõe «The age of deregulation» como o paradigma que melhor explica a complexidade do actual sistema internacional, cf. *The Reluctant Sheriff - The United States After the Cold War*, New York, Council on Foreign Relations, 1997, pp. 21-48.

⁵ George Kennan e Paul Nitze trabalharam no Departamento de Estado norte-americano nos finais da década de quarenta. Kennan dirigiu o «Policy Planning Staff» entre 1947 e 1949. Nitze foi o seu sucessor. Cinquenta anos depois ambos continuam a participar nos debates sobre a política externa norte-americana.

⁶ Ver, por exemplo, os artigos «Preserving the New Peace The. Case Against NATO Expansion», *Foreign Affairs*, vol. 74, n.º 3, Maio/Junho de 1995; e, «Foreign Policy as Social Work», *Foreign Affairs*, vol. 75, n. 1, Janeiro/ Fevereiro de 1996.

⁷ Citado por Thomas Friedman, «NATO Expansion as a Crafty Consolation Prim.», *International Herald Tribune*, 23 de Janeiro de 1997.

⁸ O duplo alargamento é o tema central do livro de David C. Gompert e F. Stephen Larrabee, eds., *ibidem*.

⁹ Cf. Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York Simon & Schuster, 1994, p. 112.

¹⁰ Cf. Vaclav Havel, «Break the Cold War Mold of Bipolar Thinking», *International Herald Tribune*, 12 de Junho de 1996.

¹¹ A.J.P Taylor, «Can we agree with the Russian?», in *Europe: Grandeur and Decline*, London, Penguin, 1967, p. 347.