

António de Oliveira e Silva

A Ordem Internacional à luz do ecletismo teórico: como a NATO foi alterando as suas práticas securitárias

Tese de Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento orientado pelo Professor Doutor Pascoal dos Santos Pereira, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de

Mestre

Coimbra, julho de 2019

Agradecimentos

A elaboração de uma dissertação é o culminar do percurso académico, onde colocamos em prática toda a aprendizagem que foi adquirida ao longo do Mestrado. Tal processo complexo e moroso é um dos maiores desafios da vida académica de qualquer estudante.

O Mestrado em Relações Internacionais tem como objetivo dotar os alunos de uma compreensão o mais abrangente possível de todo o sistema internacional bem como das escolas teóricas das Relações Internacionais, e esta dissertação só é possível graças a todo esse processo de aprendizagem disponibilizado aos alunos do Mestrado.

Se há algo de importante a retirar, é que a realidade internacional é um processo de constante mutação, onde todos somos iguais, e não existem quaisquer verdades absolutas.

A todos os Professores e à Faculdade de Economia, o meu maior agradecimento por todo o conhecimento que adquiri ao longo destes 5 anos.

Um agradecimento muito especial ao meu orientador, o Professor Doutor Pascoal dos Santos Pereira. Em primeiro lugar, agradecer pela total liberdade na elaboração da dissertação, e me ter permitido realizar este trabalho de acordo com os meus ideais. Em segundo, por toda a disponibilidade que sempre teve para me ajudar quando foi necessário.

A todos os meus amigos e colegas que se foram e vão cruzando comigo, também uma palavra de agradecimento por estarem presentes sempre que necessário.

Por fim, agradecer à minha família. À minha avó Florinda por toda a comida e roupa lavada durante estes anos. Aos meus irmãos, a Carolina, a Carlota e o Francisco, por serem quem são e me ajudarem sempre que necessário.

À minha mãe e ao meu pai, que tornaram tudo isto possível e nunca me deixaram ficar mal, mesmo no meio das adversidades, sempre, mas sempre fizeram o melhor por mim. Souberam ter as palavras certas no momento certo e sempre

E, ao meu avô António, onde nunca existirão palavras para o descrever e, muito menos forma de agradecer tudo aquilo que ele fez durante este percurso, e continua a fazer.

Resumo

Esta dissertação visa compreender a forma como a evolução do conceito de segurança se correlaciona com a ordem internacional, bem como as práticas securitárias dos atores internacionais são moldadas pela mesma ordem. Serão discutidas as ordens internacionais pós-Vestefália, onde haverá especial incidência no período seguinte à 2ª Guerra Mundial.

Este trabalho pretende adensar a utilização do ecletismo teórico nas relações internacionais, respondendo à complexidade dos fenómenos do sistema internacional. Assim, mediante uma abordagem eclética, pretende-se responder à questão: “De que forma a *ordem internacional* pode condicionar as opções securitárias dos atores internacionais?”.

A pesquisa é baseada em deduções de carácter empírico ou teórico, e utiliza a NATO como estudo de caso, pois a mesma representa uma comunidade de segurança e é passível de ser analisada à luz do ecletismo teórico.

Não existe consenso na literatura quanto à temática da *ordem internacional*, onde há quem defina o poder como elemento principal a ter em conta na formação dessa mesma ordem, também há quem apresente a institucionalização de regras e práticas na condução das relações internacionais como o elemento principal a ter em conta.

A partir do que foi apresentado, podemos concluir que a ordem internacional influencia as práticas securitárias da NATO, onde o seu desenvolvimento institucional vai acontecendo mediante as “*critical junctures*”. Mais ainda, verifica-se que as ordens internacionais se vão sucedendo, e desde Vestefália, não houve rutura com os princípios daí emanados.

Palavras-chave: Segurança, Ordem Internacional, Ecletismo Teórico, NATO

Abstract

This dissertation aims to understand how the evolution of the concept of security correlates with the international order, as well as the security practices of international actors are shaped by the same order. The post-Westphalia international orders will be discussed, with a special focus on the period following World War II.

This paper intends to increase the use of theoretical eclecticism in international relations, responding to the complexity of the phenomena of the international system. Thus, by means of an eclectic approach, the intention is to answer the question: “How can the international order condition the security options of international actors?”.

The research is based on empirical and theoretical deductions, and uses NATO as a case study, as it represents a security community and can be analyzed in the light of theoretical eclecticism.

There is no consensus in the literature on the theme of international order, where there are those who define power as the main element to take into account in the formation of the same order, there are also those who present the institutionalization of rules and practices in the conduct of international relations as the main element. to have in count.

From what has been presented, we can conclude that the international order influences the security practices of NATO, where its institutional development takes place through critical junctures. Moreover, it appears that international orders are succeeding, and since Westphalia there has been no break with the principles emanating from it.

Keywords: Security, International Order, Analytic Eclecticism, NATO

Lista de Tabelas e Quadros

Figura 1: Logics of Order

Figura 2: ISS perspectives in relation to the five questions

Figura 3: The development of security communities

Figura 4: International Order 1980

Figura 5: Elements and Engines of the Liberal International Order

Figura 6: Evolution of NATO Strategy 1949-1999

Tabela 1: Documentos políticos aprovados pelo Conselho do Atlântico Norte

Tabela 2: Documentos militares aprovados pelo Conselho do Atlântico Norte

Índice

Sumário

1. Introdução	
2.1.1 A TRADIÇÃO REALISTA	15
2.1.2 A TRADIÇÃO LIBERAL	18
2.1.3– ESCOLA INGLESA	21
2.1.4 CONSTRUTIVISMO.....	23
2.1.5 ABORDAGEM ECLÉCTICA.....	25
2.2 Clarificações conceptuais.....	27
2.2.1 Segurança	28
2.2.2 Poder.....	32
2.2.3 Equilíbrio de Poder	34
2.2.4 Ordem Internacional	36
2.2.5 Distinção entre <i>comunidade</i> e <i>sociedade</i>	38
2.2.6 Comunidade de Segurança.....	39
2.2.7 Critical Junctures	42
3.1 ORDENS INTERNACIONAIS	45
3.1.1 PAZ DE VESTEFÁLIA	46
3.1.2 Do Congresso de Viena até à 1ª Guerra Mundial	47
3.1.3 A Sociedade das Nações (1919-1939)	49
3.1.4 O mundo bipolar e a ONU	51
3.2 NATO.....	54
3.2.1 A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE	55
3.2.2 Os Conceitos Estratégicos Classificados e o período de Guerra Fria	60
3.2.3 Após a Guerra Fria.....	68
3.2.4 O primeiro <i>conceito estratégico</i> público – <i>Conceito Estratégico da Aliança (novembro de 1991)</i>	70
3.2.5 O desmantelamento da Jugoslávia e as guerras na Bósnia e no Kosovo	71

3.2.6 O segundo conceito estratégico público – Conceito Estratégico da Aliança (abril de 1999)	73
3.2.7 O pós-11/09 – invasão do Afeganistão e do Iraque	74
3.2.8 O último Conceito Estratégico a ser lançado (SC2010)	75
4. Considerações Finais	

Introdução

Até aos dias de hoje nunca existiu uma “ordem internacional” que fosse realmente global (Kissinger, 2014), uma ordem que tivesse a aceitação tácita de todos os elementos do sistema internacional e que não fosse contestada. No seu sentido lato, “ordem” pode significar paz ou tranquilidade, uma disposição conveniente, o ato com autoridade de indicar aquilo que deve ser feito, ou a forma como deve estar disposto (Priberam), entre mais alguns significados que os dicionários atribuem à palavra. No seu mais conhecido trabalho, Hedley Bull em *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics* (2002) fala que para a maioria das pessoas a “ordem internacional” é uma aspiração para um estado vindouro nas relações internacionais, sendo que começa por dizer que existe uma ordem no mundo da política que é conseguida através manutenção dos objetivos da vida social de toda a humanidade. Bull é inovador pois toma como preposição central ao seu trabalho a seguinte frase:

“order is part of the historical record of international relations; and in particular, that modern states have formed, and continue to form, not only a system of states but also an international society.”
(Bull, 2002:22,23).

Sendo que há alguns conceitos como “ordem”, “sistema” e “sociedade” que podem ser confundidos devido à sua aparência, ao longo da dissertação serão apresentadas as diferenças entre estes conceitos.

Andrew Hurrell (2007) fala da distinção entre ordem como valor e ordem como fato. A ausência de caos e instabilidade, que é a ordem social como um fato, é apresentada como o comportamento estável e regular dos humanos. A ordem como valor é algo intencional que o ser humano atribui um significado e que envolve um conjunto particular de metas, objetivos e valores para obter um determinado resultado.

John Ikenberry (2001) também um notável no estudo das questões relacionadas com a ordem internacional, apresenta os princípios explícitos, as regras e as instituições, sem as quais as relações entre os estados seriam caóticas, como parte central da ordem. Assim, o sistema internacional não vive num caos. Estes mecanismos ordenadores regem as relações internacionais. Kissinger (2014), como foi mencionado no parágrafo

inicial afirma que a ordem não é totalmente global por não ter a aceitação total de todos os elementos do sistema internacional, o que será explicado mais à frente.

Já para o realista Kenneth Waltz (2002) quando este apresenta o conceito de “equilíbrio de poder”, afirma também que a desigualdade entre as capacidades materiais dos estados, apesar de não garantir efetivamente a ordem *per se*, torna possíveis a paz e a estabilidade. No momento atual, será que a balança de poder está mais equilibrada do que na altura imediata ao fim da Guerra Fria?

Com o triunfo Ocidental (Fukuyama, 1989), também os estudos de segurança sofreram uma grande revolução, e o otimismo que existia no lado Ocidental, entre agentes políticos e media, que encontra espelho na ideia do “Fim da História” de Francis Fukuyama, levou a que a segurança que antes era concebida sobretudo em termos estatais, sofresse um alargamento e passasse de preocupações territoriais para as preocupações pessoais de cada indivíduo (Kerr, 2009). A introdução do conceito de *segurança humana* é vista como a grande inovação dos estudos securitários no pós-guerra fria. O *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1994 das Nações Unidas apresenta-nos o conceito como: “*safety from chronic threats such as hunger, disease and repression*” e “*protection from sudden and harmful disruptions in the patterns of daily life*” (p.23). O desenvolvimento das Nações Unidas e o aumento do seu raio de ação também leva a que novas formas de pensar a segurança sejam concebidas.

Assim, será que de alguma forma a evolução do conceito de segurança se pode relacionar com a evolução da ordem internacional? Esta dissertação visa compreender essa mesma correlação, para além de querer contribuir para o contínuo debate existente sobre a ordem internacional, pretende compreender a forma como esta se relaciona com a evolução do conceito de segurança.

“*De que forma evolução da ordem internacional pode condicionar as opções securitárias dos atores internacionais?*” - É a questão a que esta dissertação pretende responder.

O argumento apresentado ao longo da dissertação é o de demonstrar como os acontecimentos do sistema internacional condicionam as práticas securitárias dos atores internacionais, utilizando as “*critical junctures*” no sistema internacional como suporte à análise. Será argumentado que as “*critical junctures*” desencadeiam uma alteração nas práticas securitárias dos atores internacionais.

Para além do objetivo de compreender a relação entre segurança e a ordem internacional, esta dissertação pretende responder a um apelo de muitos académicos de relações internacionais quanto à necessidade de uma teorização eclética. Cada vez mais autores defendem uma abordagem eclética às relações internacionais, as lentes existentes direcionam-nos para um caminho já predefinido, que em algum momento perdem a capacidade de explicar este ou aquele fenómeno. (Sil e Katzenstein, 2010; Cornut, 2015).

Stephen M. Walt afirma que uma teoria por si só não consegue capturar a complexidade da política internacional contemporânea, e que devemos encorajar a heterogeneidade entre as várias teorias para capturar melhor a situação internacional. Nas suas palavras:

“The study of international affairs is best understood as protracted competition between the realist, liberal and radical traditions. Realism emphasizes the enduring propensity for conflict between states; liberalism identifies several ways to mitigate these conflictive tendencies; and the radical tradition describes how the entire system of state relations might be transformed” (1998:30).

O estudo de caso aqui apresentado será a *Organização do Tratado do Atlântico Norte* (NATO) e é-o pois a Aliança Atlântica serve como exemplo do argumento, bem como é passível de ser analisada à luz do ecletismo teórico. A NATO sempre teve uma resposta flexível aos desafios globais, e a adaptação que teve no final da Guerra Fria pode ser importante para verificar o argumento de que a ordem internacional tem influência nas opções securitárias dos atores internacionais. Stanley R. Sloan (2016: 129,130) afirma que:

“as a part of a “broader” approach to security, they would actively seek cooperation and dialogue among all European states and particularly with the former Warsaw Pact adversaries. Second, they declared NATO’s nuclear and non-nuclear military forces would be reduced and that remaining forces would be restructured to take into account the need for militaries that could handle crisis management tasks (such as the one that soon emerged in Bosnia) as well as collective defense. Third, the allies agreed that the European members of NATO would assume greater responsibility for their own security.”

Mark Webber e Adrian Hyde-Price (2016) dizem-nos que o ecletismo analítico é o que melhor serve para compreender a NATO visto que ao olharmos para a mesma podemos encontrar alguns traços das três escolas: neorrealista, visto que é uma organização intergovernamental que pressupõe a utilização de meios militares com preocupações securitárias; o institucionalismo liberal visto que o *modus operandi* da NATO está assente numa ordem institucional; e o construtivismo social visto que a NATO assume-se como a encarnação dos valores euro-atlânticos.

Como central à dissertação surgem conceitos como “ordem internacional” e “equilíbrio de poder”, “segurança clássica” e “segurança humana”, “sociedade internacional”, “sistema internacional” e “*critical junctures*”.

A metodologia de investigação assenta no método qualitativo e assenta nas deduções de carácter empírico ou carácter teórico, sendo sempre apoiado por um percurso de pesquisa bibliográfica em fontes primárias e secundárias, tais como artigos e livros de referência no estudo da ordem e segurança, tal como no capítulo dedicado ao estudo de caso serão analisados os *Conceitos Estratégicos* lançados pela NATO e será apresentada uma correlação com as “*critical junctures*” que influenciam o contexto geopolítico.

O período temporal de referência será desde o fim da 2ª Guerra Mundial até aos dias de hoje, sendo que no capítulo dedicado à ordem teremos que ir ainda mais atrás para traçar o caminho que nos trouxe até aos dias de hoje.

Quanto à organização desta dissertação, a mesma dividir-se-á em 2 grandes capítulos. Seguido à introdução, surgirá o capítulo do enquadramento teórico e onde se explicará o que identificamos aqui como a “abordagem eclética”, bem como a criação de um quadro teórico que possa ser aplicado quando tentarmos analisar o comportamento dos atores internacionais quanto às suas opções securitárias. O quadro conceptual, em que para além de definir a “ordem internacional” *per se* terá também o mapeamento de conceitos-chave que possam existir relacionados com a ordem internacional. Introduzir-se-á também as definições e evolução do conceito de “segurança” bem como a introdução do conceito de “comunidade de segurança”, precedido de um esclarecimento quanto à diferença entre “comunidade” e “sociedade”, que é importante para aplicar ao estudo de caso.

O capítulo seguinte será dedicado à introdução do estudo de caso, em que será feita uma contextualização histórica, tanto a nível das *ordens internacionais* bem como uma análise aos principais documentos da NATO, e a relação com a ordem vigente no momento do lançamento dos documentos. Neste capítulo serão analisados também alguns dos principais debates dentro da Aliança, como suporte para entender como a mesma se adapta. Será introduzido aqui o conceito de “*critical junctures*” que foi apresentado por Seth A. Johnston (2017:12), que nas suas palavras são “significant relaxations of the structural constraints on institutional stability.”

Por fim, o último capítulo será onde espero dar o meu contributo para avançar mais um pouco o debate sobre a ordem internacional, e a forma como esta condiciona ou não, as opções estratégicas dos atores internacionais em matérias de segurança, com incidência particular nas políticas e nas alterações que a NATO teve. Esta dissertação pretende também contribuir para o avanço do debate eclético nas relações internacionais, num mundo em que os fenómenos parecem ser cada vez mais complexos, e assim a visão poderá ser mais abrangente.

Enquadramento Analítico

“In order for IR to fulfil its promise as a discipline that ‘makes a difference’ to the world we have to bring theory and the world together: to use the world as the raw material of theory; and to use theory to help us formulate our study and to help us explain, understand and potentially change the varied practices of international relations” (Dunne et al., 2013:408)

O objetivo deste capítulo é fazer uma consideração sobre algumas abordagens teóricas, ao mesmo tempo que apresento já as várias considerações existentes quanto aos mecanismos ordenadores do sistema internacional. Assim sendo, Realismo, Liberalismo e Escola Inglesa e Construtivismo Social serão as abordagens aqui consideradas.

A escolha destas abordagens prende-se com aquilo que pretendo analisar, e sendo a “ordem internacional” uma parte da dissertação, será pertinente utilizar abordagens sistémicas neste capítulo sobre os variados mecanismos ordenadores do sistema internacional. David J. Singer (1961) diz-nos que apenas o nível sistémico nos permite compreender as relações internacionais como um todo, não apenas a um determinado ator, ou uma dinâmica.

2.1.1 Realismo

“Structural realism undoubtedly reshaped the whole field after its first elaboration. Structural realism/neorealism – the terms are used interchangeably – became the magnetic north by which students of relations between states navigated their different journeys to explanation and understanding. All theories of international politics had to have a theory “about” structural realism, if not “of” it.” (Booth, 2007: 5)

1989 é de facto um ano singular nas relações internacionais, por toda a importância que assumiu: para além de ser o ano do fim da Guerra Fria, marcou a fragmentação da disciplina, pois até então a disciplina fazia-se sobretudo com o debate entre realistas e idealistas (Maltez, 2010). Começando por apresentar o que é o realismo cumpre nos dizer que, apesar das mais variadas escolas realistas (quer sejam realistas clássico, realistas estruturais, neoclássicos, ou realistas defensivos ou ofensivos) eles partilham 4 premissas que Viotti e Kauppi (2012:39,40) identificam:

- 1) Os estados são a principal unidade de análise das relações internacionais, mesmo os teóricos que utilizam o *sistema*, vêm-no como um *sistema internacional* de estados;
- 2) O estado é ator unitário, na metáfora dos realistas, uma “*black box*”, em que o governo fala pelo estado como um todo;
- 3) Assumem que o estado é um ator racional, em que em cada situação procura maximizar os seus ganhos, ou minimizar as suas perdas;
- 4) A segurança nacional ou internacional está no topo da hierarquia, referindo assuntos militares e estratégicos como “*high politics*” e, assuntos económicos e sociais como “*low politics*”.

Kenneth Waltz é uma das grandes referências académicas, por ter sido o primeiro teorizador a considerar uma abordagem sistémica às relações internacionais (Booth, 2007; Wendt, 1992). Waltz na sua obra de referência *Teoria das Relações Internacionais* (2002) considera as relações internacionais como um sistema, que é composto por uma estrutura e pelas unidades em interação. Para Waltz, se pretendemos compreender o sistema devemos focar-nos na estrutura, através da interação das unidades. Assim sendo, o foco deve estar na posição de umas unidades perante as outras, em que a disposição destas é uma propriedade do sistema, e não das próprias unidades. (Waltz, 2002)

Waltz (2002) faz a distinção entre sistema interno e internacional, afirmando que o sistema interno é centralizado e hierárquico, ao passo que o sistema internacional não. A organização do sistema internacional assenta na cooperação, em que os Estados

são todos iguais, não havendo assim uma hierarquia entre eles. Mas como o próprio fala, “estrutura” e “anarquia” estão em conflito, partindo depois para uma analogia em que compara as relações internacionais à economia de mercado, afirmando que tal como os mercados, os sistemas internacionais são formados pela “cooperação de unidades egoístas”. Assume assim, que o principal objetivo dos estados é assegurar a sobrevivência.

Waltz(2002) define assim a estrutura em três pontos:

- Estruturas definem-se de acordo com o princípio pelo qual um sistema é ordenado; passar de anarquia para hierarquia, implica a mudança de sistema.

- Estrutura define-se pela especificação da função de cada unidade diferenciada; em que num sistema hierárquico as mudanças ocorrem caso exista uma alteração da distribuição e definição das unidades, ao passo que num sistema anárquico este critério não é considerado porque as unidades do sistema são semelhantes

- Estruturas definem-se pela distribuição das capacidades pelas várias unidades; ao haver alterações aqui, o sistema também muda, quer seja anárquico ou hierárquico.

(Waltz, 2002)

Assim, temos que a estrutura política interna é diferente da estrutura internacional, pois a estrutura interna mantém-se através da autoridade e da subordinação (hierarquia). Jack Donnelly (2005: 35) diz-nos que:

“If all international orders are anarchic, and if this implies minimal functional differentiation, then international political structures differ only in their distribution of capabilities. They are defined by the changing fates of great powers. More abstractly, international orders vary according to the number of great powers.”

Facilmente deduzimos que a premissa central do realismo é a de que os estados tentam equilibrar o seu poder face aos outros, pois não há qualquer entidade superior a eles à qual eles possam recorrer para dirimir quaisquer conflitos, sobrando assim o seu poder face ao outro, como maneira de assegurar a sobrevivência num mundo de competição constante.

Em tudo o que foi mencionado acima, numa breve síntese do que a escola realista considera quanto ao sistema internacional e mecanismos ordenadores, fica

demonstrado que na concepção realista, o mecanismo que ordena o sistema internacional é a distribuição/equilíbrio de poder.

2.1.2 Liberalismo

“Although a formal governance structure does not exist, power and authority is informally manifest in hierarchical ways. The United States is situated at the top of the order and other states are organized below it in various ways as allies, partners, and clients. Second, the order is marked by the pervasiveness of liberal relationships. At least in the Western core of this order, other liberal democratic states engage in reciprocal and bargained relations with the United States. The order is organized around an expanding array of rules and institutions that reduce and constrain the prevalence of power politics.” (Ikenberry, 2011:37)

Para os liberais, a paz deve ser o estado normal das relações internacionais, sendo a guerra vista como não natural e irracional. Este pensamento segue a lógica *kantiana*, e acredita veementemente na razão humana (Burchill, 2005). O neoliberalismo assemelha-se ao neorrealismo na questão da racionalidade, em que vêm ambos o sistema internacional como uma microeconomia, mas ao passo que os realistas se preocupam com os ganhos absolutos, os liberais preocupam-se com os ganhos relativos (Reus-Smit, 2005).

A crença última dos liberais é que todos os estados vão seguir os estados democráticos e no fim tornar-se-ão também democráticos. Esta crença encontra espelho na tese do “fim da história” de Francis Fukuyama, uma posição que muitos apelidam de *neo-kantiana* (Burchill, 2005). O diagnóstico dos liberais é relativamente simples, a “doença da guerra” pode ser tratada com *democracia e livre comércio*. Nas palavras dos neorrealistas, os liberais exageram quando dizem que a interdependência está a pacificar as relações internacionais, pois num ambiente anárquico as preocupações securitárias vão sempre sobrepor-se às questões económicas, bem como

que a interdependência económica leva a um engano no grau de equidade bem como uma vulnerabilidade às forças económicas da economia global. (Burchill, 2005)

A tradição liberal ganhou mais força na década de 80 com os trabalhos de Keohane e Nye (1977), nomeadamente através da sua obra *Power and Interdependence*. Nesta obra Keohane e Nye abordam a questão da interdependência, bem como a formação de regimes internacionais. Apesar de serem cunhados como liberais, os autores não pretendiam desafiar as ideias vigentes dos realistas, mas sim demonstrar que ver as questões numa perspetiva meramente militar, era redutor (Viotti e Kauppi, 2011).

Com o fim da 2ª Guerra Mundial, o mundo viveu um aumento da interdependência, nomeadamente através do aumento de transações entre os países (sejam elas financeiras, comerciais ou de pessoas, por exemplo). Para Keohane e Nye (2011) interdependência no mundo da política trata sobre questões de efeitos recíprocos entre países ou atores em países diferentes, salvaguardando que apesar de qualquer situação de interdependência não significa que a relação seja de benefícios mútuos. Os autores consideram então que:

“our perspective implies that interdependent relationships will always involve costs, since interdependence restricts autonomy; but it is impossible to specify a priori whether the benefits of a relationship will exceed the costs” (2011:8).

Dividem assim a relação de interdependência em duas perspetivas: uma que procura olhar aos ganhos ou perdas das partes envolvidas, e a outra que trata os ganhos relativos bem como a sua distribuição.

A obra de Keohane e Nye(2011) é ainda importante por que nos apresenta uma definição do que são os *regimes internacionais*. Pensemos então nas normas, regras ou procedimentos que regularizam o comportamento nas relações de interdependência, é este conjunto de processos que é definido por *regime internacional* – que pode incluir regras nacionais, regras internacionais, regras privadas, e algumas áreas sem regras. Os autores avaliam ainda a forma como a *estrutura* é considerada no mundo da política, tal como os economistas a consideram na economia de mercado. Pensemos por exemplo numa estrutura unipolar, que encontra paralelo num sistema de mercado monopolístico.

Os autores consideram que os *regimes internacionais* são forças intermédias entre a estrutura de poder do sistema internacional e as negociações políticas e económicas dentro do sistema. Assim afirmam:

“the structure of the system (the distribution of power resources among states) profoundly affects the nature of the regime (the more or less loose set of formal and informal norms, rules and procedures relevant to the system). The regime, in turn, affects and to some extent governs the political bargaining and daily decision-making that occurs within the system.” (Keohane e Nye, 2011: 18)

Em relação à ordem internacional *per se*, o liberal John Ikenberry (2011) diz-nos que a ordem internacional sempre existiu ao longo dos séculos, e que esta é condicionada pela distribuição de poder, ou seja, a polaridade, sendo que para ele esta distribuição de poder produz constrangimentos e oportunidades para os estados dentro do sistema, mas não determina a forma como o poder é exercido ou a ordem é construída. Para Ikenberry (2011:47):

“states have built international order in many different ways, doing so around various configurations of power. International order refers to the settled rules and arrangements that guide the relations among states. (...) They can be regional or global, they can be more or less institutionalized, and they can be built around more or less agreed-upon rules and institutions. (...) international order can differ in the terms of the underlying source of order; that is in the mechanisms that give shape to order and render it stable. In this regard, there are three general logics of order: order built on balance, command and consent. Each offers a general account of the origins and changing character of the modern international system.”

Logics of Order

	Balance	Command	Consent
Source of authority	State sovereignty	Material power	Rule of law
Moral purpose	Preservation of autonomy	Interests of dominant states	Creation of public goods
Hierarchy/nature of hierarchy	No/great power co-equals	Yes/rulers and subjects	Sometimes/leaders and followers

(Figura 1: Ikenberry, 2011:48)

Ikenberry (2011) fala dos repetidos episódios de guerra entre as grandes potências na era moderna. Ao terminar a guerra, os acordos compreendem não só o fim desta, mas também a organização da paz subsequente, ou seja, um “momento ordenador”. As normas de Vestefália, por exemplo, que colocaram os estados como entidades formais iguais e independentes, com a autoridade sobre o seu território,

refletiram o consenso de que os estados são as unidades políticas que podem estabelecer as regras.

Randall Schweller (2001) diz-nos que o valor da teoria elaborada por Ikenberry quanto à ordem reside na inovação quanto à “ordem internacional constitucional”, que tem quatro elementos centrais: 1) acordos partilhados sobre as regras do jogo; 2) estabelecimento de regras e instituições que limitam o uso do poder; 3) autonomia institucional para interesses especiais e; 4) estas regras, princípios e instituições formam um sistema político imutável. Mais ainda, para Schweller, o que distingue as ordens constitucionais das outras é a sua natureza consensual e não coerciva. Na revisão que faz ao livro do ano de 2001 de Ikenberry, *“After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars”* Schweller(2001) avança ainda as contradições que Ikenberry apresenta, pois diz que não podemos comparar uma ordem constitucional com uma ordem baseada no equilíbrio de poder, pois a primeira emana mais ordem que a última, e a última é conseguida através da coerção.

2.1.3– Escola Inglesa

“By world order I mean those patterns or dispositions of human activity that sustain the elementary or primary goals of social life among mankind as a whole. International order is order among states; but states are simply groups of men, and men may be grouped in such way that they do not form states at all.

Moreover, where they are grouped into states, they are grouped in other ways also. Underlying the questions, we raise about order among states there are deeper questions, of more enduring importance, about order in the great society of all mankind.” (Bull, 2002: 19)

A Escola Inglesa distingue-se das demais teorias face aos três conceitos chave que dela fazem parte, bem como da sua abordagem teórica pluralista. (Buzan, 2004). Assim, esta abordagem distingue entre “sistema internacional”, “sociedade internacional” e “sociedade mundial”. O primeiro conceito remete-nos para Hobbes e Maquiavel(realismo), em que o que se considera é o poder entre os estados, e coloca a estrutura e o processo de anarquia internacional como central às RI; o segundo segue a

tradição de Grotius(racionalismo), colocando ênfase na identidade dos estados bem como a institucionalização de interesses comuns, assim sendo o centro das RI gira em volta das normas regras e instituições; o terceiro conceito relaciona-se com Kant (revolucionismo) que coloca no centro das RI a transcendência do sistema de estados. (ibidem).

A premissa central da Escola Inglesa é a de que os estados soberanos formam uma sociedade, que é anárquica pois não se submetem a qualquer outra entidade superior, mas em que os mesmos são soberanos de forma igual e há um alto nível de ordem, e o nível de violência entre os mesmos é relativamente baixo. Dando o exemplo de um contexto interno, em que se a autoridade soberana colapsasse o caos seria o resultado, ao passo que no sistema internacional tal não acontece, em parte por causa da lei internacional e da moral. (Linklater, 2005).

Assim, o grande objetivo da Escola Inglesa é explicar o grande nível de ordem que existe entre as comunidades políticas independentes, na condição anárquica do sistema internacional (Linklater, 2005). As interações dos estados no sistema internacional, definem o sistema (Bull, 2002) e podem ser desde conflituosas, cooperativas ou indiferentes, sendo que compreendem desde relações políticas, económicas, estratégicas, sociais, entre outras.

Para Bull (2002) um *sistema internacional* difere de uma *sociedade de estados* na medida em que o *sistema* apenas compreende as interações das unidades (sendo que só existe um *sistema* quando há dois ou mais estados), na *sociedade internacional*, os estados reconhecem interesses mútuos e até valores, por vezes. Assim eles concordam, por exemplo, em limitar o uso da força entre eles, em respeitar a integridade territorial, a honrar acordos, bem como cooperar nos canais diplomáticos e multilaterais. A existência da sociedade pressupõe que há um sistema, mas o sistema pode não ser uma sociedade.

Bull(2002) apresenta-nos os objetivos pelos quais a ordem internacional é mantida na sociedade de estados:

- 1) a própria preservação do sistema e da sociedade de estados em si, em que sejam quais forem as divisões entre os estados, eles estão unidos pela crença de que são os atores fulcrais do mundo da política;

- 2) o objetivo de manter a integridade territorial face a terceiros, ou seja, reconhecimento da jurisdição dentro das fronteiras internas e seus habitantes;
- 3) ausência de guerra entre membros da sociedade internacional;
- 4) o objetivo comum de toda a vida social- limitação da violência, cumprimento de promessas e regras de propriedade.

Bull diz-nos que a ordem que emana o sistema internacional é consequência da balança de poder, ao passo que na sociedade internacional, para além disto, também há que ter em conta os interesses comuns que sustentam a vida social, as regras que suportam o alcance desses interesses, bem como as instituições que tornam essas regras eficazes (Bull, 2002).

A Escola Inglesa tem uma abordagem histórico-sociológica que muitos consideram eclética (Viotti e Kauppi, 2012) permitindo assim combinar elementos mais realistas como a anarquia, ou elementos mais liberais como a sua abordagem às instituições, ou elementos construtivistas quando se trata de identidades. Assim, a Escola Inglesa assume-se como uma teoria das relações internacionais que tenta juntar os mais variados elementos de várias tradições, seguindo a linha racionalista de Grotius.

2.1.4 Construtivismo

Incluir o construtivismo aqui neste capítulo prende-se com a necessidade de compreender os fenómenos ordenadores do sistema internacional, indo além das perspetivas racionais e materiais, que falharam nas explicações quanto ao desenrolar da guerra fria, abrindo assim espaço para esta nova tradição de pensamento. Mas, há uma ressalva que tem de ser feita, que é a importância da Escola Inglesa na legitimação das

ideias construtivistas, que apesar da abordagem positivista que a Escola Inglesa tem, esta considera a existência da *sociedade internacional* composta por normas e identidades (Adler, 2009), o que demonstra que apesar das “guerras de paradigmas” entre positivistas e pós-positivistas, eles não são tão incompatíveis como parece à primeira vista, e vem reforçar o carácter eclético desta dissertação.

A escolha de uma abordagem construtivista pode à primeira vista parecer contraproducente com as demais apresentadas em cima, mas atentando nas palavras de Onuf (1994:4) quanto à intenção da sua abordagem construtivista, esta escolha parece justificada: *“constructivism complements the Enlightenment belief in the power of language to instatiate reason and qualifies the belief in the power of language to represente the world as it is.”*

Os neorrealistas e os neoliberais são materialistas na abordagem que fazem ao mundo da política (Hurd, 2008), ao ver tudo definido em termos de poder (capacidades materiais, dinheiro, geografia), perspetivando o sistema como eminentemente económico em que há apenas ganhos relativos ou absolutos, sem considerar por exemplo a identidade.

O construtivismo assenta assim em três premissas, segundo a divisão de Reus-Smit (2005):

- 1) para os construtivistas as estruturas normativas ou ideacionais são tão importantes como as estruturas materiais, que são estas que condicionam as atitudes dos atores políticos ou sociais
- 2) os racionalistas assumem que as preferências são determinadas de forma exógena, ao passo que os construtivistas afirmam que as estruturas não materiais condicionam os atores pois as identidades informam sobre os interesses, e estes definem a ação
- 3) para os construtivistas agentes e estruturas, co-constituem-se, pois a estrutura tal como o agente, não existem um sem o outro, e o significado que lhes damos é fruto do processo de socialização.

O termo *construtivismo* foi utilizado pela primeira vez por Nicholas Onuf em 1989 no seu livro *World of Our Making*, sendo que a tradição se tornou popular com o

artigo de Alexander Wendt *Anarchy is What States Make of It*, que foi publicado em 1992.

Assim, seguindo a linha de pensamento construtivista, uma *sociedade internacional* é uma coisa e um processo (Onuf, 1994). Pessoas e sociedades co-constituem-se mutuamente, tendo as regras como centrais a todo o processo, pois são elas que definem os agentes em termos da estrutura, tal como as estruturas em termos dos agentes. Este é um processo dinâmico, pois as regras vão se alterando, provocando assim alterações tanto nos agentes como na estrutura. Aqui fica clara a rejeição das visões liberais e realista, que tratam agentes e estruturas como independentes. Não podemos pensar no construtivismo como uma teoria das relações internacionais *per se*, mas antes como uma teoria sociológica que tenta explicar as mudanças internacionais ocorridas tratando as mudanças do mundo numa dimensão material, subjetiva e intersubjetiva (Adler, 1997).

Alexander Wendt é uma das referências do construtivismo, e é importante trazer à dissertação algumas das questões por ele consideradas, nomeadamente no seu artigo *"Anarchy is What States Make of It"* (1992), no qual ele afirma que se estamos num mundo de competição por poder, deve-se ao processo, e não à estrutura em si. Ou seja, a "lógica anárquica" deriva das práticas criadas e institucionalizadas por nós, em que a *estrutura* não tem poderes causais separados do processo em si.

Nas suas palavras (1992:395):

"Self-help and power politics are institutions, not essential features of anarchy. Anarchy is what states make of it"

2.1.5 Abordagem Eclética

Será possível considerar o sistema internacional tendo por base apenas a distribuição de poder? Ou apenas as identidades de cada Estado? Considerar o sistema

internacional tendo por base os pressupostos teóricos de cada escola das relações internacionais, pode ser insuficiente.

Rudra Sil e Peter Katzenstein (2010: 412) afirmam o seguinte quanto ao ecletismo teórico:

“Analytic eclecticism does not constitute an alternative model of research. It is an intellectual stance a researcher can adopt when pursuing research that engages, but does not fit neatly within, established research traditions in a given discipline or field”.

Mais ainda afirmam que o ecletismo teórico pode ser identificado perante três características que o distingue das demais tradições de pesquisa:

“First, it proceeds at least implicitly on the basis of a pragmatist ethos, manifested concretely in the search for middle-range theoretical arguments that potentially speak to concrete issues of policy and practice. Second, it addresses problems of wide scope that, in contrast to more narrowly parsed research puzzles designed to test theories or fill in gaps within research traditions, incorporate more of the complexity and messiness of particular real-world situations. Third, in constructing substantive arguments related to these problems, analytic eclecticism generates complex causal stories that forgo parsimony in order to capture the interactions among different types of causal mechanisms normally analyzed in isolation from each other within separate research traditions.” (Sil e Katzenstein, 2010: 412)

Aqui, ao considerar a abordagem eclética, o que é pretendido é dar conta da complexidade da realidade que analisamos quanto aos mecanismos que ordenam o sistema internacional. Como em cima ficou à vista, há entre os vários campos teóricos, semelhanças entre os mecanismos ordenadores. Por exemplo, para Ikenberry (liberal) e Bull (Escola Inglesa) a ordem é constituída da mesma forma, em que se deve à criação de instituições e normas que regulam a “anarquia” do sistema internacional. Até Waltz, que nos diz que o sistema internacional é anárquico, tem na teoria do equilíbrio de poder um mecanismo ordenador do sistema, que vai ao encontro da ordem que Ikenberry apresenta como de coerção.

Podemos ver que apesar de partirem de sítios distantes, tanto o neorrealismo como o neoliberalismo e a Escola Inglesa, partilham premissas semelhantes quanto à ordem internacional. Assim, o foco aqui estará na estrutura (do sistema internacional) e nos seus mecanismos ordenadores. Perante tudo o que foi apresentado em cima é seguro deduzir que não há um “caos” *per se* no sistema internacional, logo existe “ordem”.

2.2 Clarificações Conceptuais

O objetivo deste subcapítulo é apresentar conceitos que são essenciais à dissertação.

Importa clarificar a escolha destes conceitos. Em primeiro lugar, o conceito de *segurança* deve ser alvo de uma clarificação visto que pode haver várias interpretações quanto ao que significa, e sendo que o estudo presente na dissertação aborda as práticas securitárias dos atores internacionais, tal não podia ser feito sem a devida clarificação conceptual.

De seguida será apresentado o conceito de *poder*, e o de *equilíbrio de poder* que são essenciais para um estudo deste âmbito. Quando abordamos o sistema internacional e os seus mecanismos ordenadores, não o podemos fazer sem ter em conta tais conceitos. Assim, serão apresentados e definidos, como suporte na compreensão do que constitui uma *ordem internacional*.

A *ordem internacional*, conceito chave da dissertação, que devido a ser passível de várias interpretações, tem de ser clarificado de forma a não deixar margem quanto à compreensão do mesmo.

A dissertação identifica a NATO como uma *comunidade de segurança*, assim sendo será apresentada a distinção entre *comunidade* e *sociedade*, antes de introduzir o conceito de *comunidades de segurança*.

Por fim, as "*critical junctures*" também serão apresentadas como um conceito essencial à dissertação, pois as mesmas servem de suporte à verificação do argumento de que *a ordem internacional condiciona as práticas securitárias dos atores internacionais*.

2.2.1 Segurança

Sem dúvida, que com o fim da Guerra Fria, novas formas de pensar a segurança emergiram, nomeadamente com o surgimento do conceito de *segurança humana*, em que se mudou o objeto da segurança, passando de uma conceção estatal para colocar o individuo como central às práticas securitárias.

O *conceito de segurança* é alvo de inúmeras discussões (ver Baldwin (1997), Buzan (1998) e Williams (2008)). O debate é enorme e não há um consenso para uma definição exata deste conceito. Tentarei neste curto espaço fazer uma síntese breve do debate existente.

Em toda a literatura sobre segurança existe um consenso quanto às questões a considerar para definir segurança. Por exemplo, Williams (2008) apresenta as seguintes considerações:

Em primeiro lugar, devemos questionar-nos sobre o que é segurança. Esta questão remete-nos para a filosofia do conhecimento, e trata a epistemologia, a ontologia ou os métodos sobre como compreender o mundo social. Se por um lado, a segurança é vista como um dos elementos caracterizadores do poder, e trata a segurança como uma comodidade, tal implica que quanto mais poder acumulamos mais seguros estamos, e a posse pode ser de armas, dinheiro, recursos naturais ou propriedades. Por outro lado, a segunda perspetiva vê a segurança como baseada na emancipação. Segurança aqui remete para justiça e a provisão dos direitos humanos, e implica uma relação entre diferentes atores. (Williams, 2005)

A segunda questão a considerar é o tipo de segurança a que nos referimos. Williams (2008) afirma que sem um objeto referente, não faz sentido discutir segurança, porque tal conceito só faz sentido tendo algo a ser segurado. Esta é uma questão relevante a ser considerada, pois se até ao fim da Guerra Fria o “estado” era quase sempre o objeto referente dos estudos de segurança, com o fim do confronto bipolar tal conceção foi desafiada. O surgimento da “segurança humana”, por exemplo, marca uma alteração nos objetos referentes da segurança, afirmando que o centro das preocupações securitárias deve ser o individuo e não o estado.

O que conta como assunto de segurança é também algo que nos devemos questionar. Há dois caminhos a seguir para responder a esta questão: se por um lado

podemos considerar que a segurança deve ser ponderada face a conflitos armados e à ameaça do uso da força; do outro lado, podemos ter uma conceção mais abrangente, afirmando que a segurança deve incluir a aliviação de ameaças que impedem os indivíduos de seguir os seus objetivos, como por exemplo, a falta de cuidados de saúde, fome, ou falta de habitação. (Williams, 2008)

Por fim, como se pode atingir a segurança é a última questão a considerar. A resposta a esta questão deriva da nossa posição face às questões anteriores. Como pensamos sobre segurança e a forma como consideramos o que é um ambiente seguro influencia as políticas securitárias que desejamos. Paul D. Williams (2008) afirma que a segurança absoluta é uma utopia, pois toda a vida humana envolve riscos e inseguranças dos mais variados tipos.

Buzan e Hansen (2009) apresentam-nos também as quatro questões que, para eles, compõem os Estudos de Segurança Internacionais. Em primeiro lugar, devemos considerar qual o “objeto referente” da segurança, aquilo que deve ser segurado, que será discutido mais em baixo. De seguida surge a dinâmica externo/interno, sobretudo devido ao fim da Guerra Fria, pois a ameaça “externa” da União Soviética desapareceu e é necessário sempre colocar fronteiras à ameaça existente para tornar possível uma resposta mais eficaz. A terceira questão prende-se com a expansão da segurança além dos meios militares tradicionais, em que surgem novos tipos de segurança como económica, societal, ambiental, humana, entre outros tipos de segurança. Por fim, a questão que nos faz considerar a urgência das medidas securitárias e a perceção da ameaça.

Para Buzan e Hansen (2009) há três campos epistemológicos sobre os quais as conceções de segurança podem ser feitas, (1) conceções objetivas, (2) conceções subjetivas e (3) conceções discursivas. O primeiro trata a ausência de ameaças concretas, definindo assim a segurança em termos sobretudo materiais; no segundo há um ênfase no contexto social, em que há um sentimento de ameaça, sobre algo; e por fim, o terceiro campo define a segurança como um “ato de fala”, e foca-se nos processos intersubjetivos sobre os quais os problemas securitários surgem na agenda política.

A explicação do conceito de segurança feita por Arnold Wolfers no artigo “*National Security as an Ambiguous Symbol*” (1962) serviu de base para muitos trabalhos no

campo da segurança, onde inúmeros autores partiram da sua conceção para formularem a sua própria explicação. Wolfers (1962:149) definiu segurança como: *“Security, in an objective sense, measures the absence of threats to acquired values, in a subjective sense, the absence of fear that such values will be attacked”*

Perante esta frase de Wolfers podemos partir para dois caminhos: a segurança num sentido objetivo nos remete para a tradição realista, ao passo que num sentido subjetivo remete-nos para uma via mais construtivista. Assim podemos perceber que num sentido objetivo, a segurança mede uma ausência de ameaça aos valores adquiridos, e num sentido subjetivo a percepção da ameaça, ou a forma como as pessoas entendem ver os seus valores ameaçados (Brauch, 2011). Aqui já podemos indagar sobre as diferentes formas de conceber a segurança, se há efetivamente uma ameaça sobre nós, a forma como se constrói essa percepção da ameaça.

Brauch (2011:61) afirma que:

“This implies that security is no longer a situation free of dangers, but rather an ‘insurance’ as a ‘technology of risks’ becomes a disposition of the social steering of modern societies. With the shift of focus from protection against concrete dangers towards insurance in the context of abstract risks, security has become a ‘general’ societal idea of value.”

Buzan e Hansen (2009) falam da importância da formulação de Wolfers acima mencionada como um ponto de viragem nos estudos de segurança e afirmam que, por exemplo, os Estudos Estratégicos se focavam nas ameaças objetivas. Onde a segurança era claramente definida em termos materiais. Para os autores (2009:33): *“The probability of states posing a threat or being able to deter enemies is based on their material capabilities”*.

Por outro lado, as aproximações subjetivas à segurança baseavam-se na história e normas, no contexto relacional (se era um inimigo, um aliado, neutro). Esta evolução prende-se sobretudo com a aproximação construtivista às relações internacionais. Brauch (2011:61) diz o seguinte:

“security is conceived as an outcome of a process of social and political interaction where social values and norms, collective identities and cultural traditions are essential. From this perspective, security is always intersubjective or ‘security is what actors make of it’”

Há ainda uma terceira forma de conceber a segurança: enquanto prática discursiva. Buzan e Hansen (2009) afirmam que quanto às conceções discursivas de segurança, esta não se define em termos objetivos, é antes um “ato de fala”. Aqui o foco está nos

processos intersubjetivos nos quais se forma a “ameaça” e como estes se manifestam na agenda política.

Enquanto que através de uma concepção de segurança objetiva ou subjetiva temos sempre um objeto referencial, através de uma concepção discursiva tal não acontece, pois, a “segurança” não se define em termos objetivos, mas sim mediante um processo. (Buzan et al., 1998)

Buzan e Hansen (2009) referem que definir o que são os Estudos de Segurança Internacional (ISS) é difícil visto que as suas fronteiras se cruzam com as fronteiras das Relações Internacionais. Para os autores, os Estudos de Segurança Internacionais compreendem múltiplas perspetivas sobre a segurança, que derivam dos subcampos das perspetivas teóricas existentes nas RI.

Buzan e Hansen (2009) criaram este quadro quanto aos estudos de segurança internacionais consoante as respostas às questões apresentadas em cima:

Table 2.2. *ISS perspectives in relation to the five questions*

ISS perspective	Referent object	Internal/external	Sectors	Views of security politics	Epistemology
Strategic Studies	The state	Primarily external	Military (use of force)	Realist	Positivist (from quite empirical to formal modelling)
Neo(realism)	The state	Primarily external	Military-political	Realist	Rationalist
Poststructuralist Security Studies	Collective-individual	Both (constitution of boundaries)	All	Change of Realism possible, but not utopian/Idealist	Deconstructivist and discursive
Post-colonial Security Studies	States and collectivities	Both	All	Change of Western dominance possible, but difficult to accomplish	Critical Theory, deconstructivist, historical sociology
Peace Research	State, societies, individuals	Both	All (negative: predominantly military)	Transformation possible	Positivist (from quantitative to Marxist materialists)
Human Security	The individual	Primarily internal	All	Transformative	Mostly highly empirical or soft-constructivist
Feminist Security Studies	Individual, women	Both	All	Mostly transformative	From quantitative to Poststructuralist
Critical Security Studies	Individual	Both	All	Transformative (emancipation)	Critical Theory (hermeneutics)
The Copenhagen School	Collectivities and the environment	Both	All	Neutral	Speech act analysis
Conventional Constructivism	The state	External	Military	Transformation possible	Soft-positivist
Critical Constructivism	Collectivities	Mostly external	Military	Transformation possible	Narrative and sociological

(Figura 2: Buzan e Hansen (2009))

Williams (2008) considera que o livro “*People, States and Fear*” de Barry Buzan em 1983, alterou os paradigmas dos estudos de segurança internacionais, argumentando que a segurança não se relacionava apenas com os estados e sim com todas as coletividades humanas, o que alterou o objeto referente dos estudos securitários. Mais ainda, Williams (2008:4) apresenta os setores considerados por Barry Buzan: o militar, que compreendia as capacidades armadas de cada estado bem como a perceção de um estado face ao outro, no fundo os estudos estratégicos; setor político que compreende a estabilidade dos estados e sistemas de governo, bem como as ideologias que legitimavam os estados; o setor económico que contém recursos,

finanças e mercados para sustentar o bem estar e o poder do estado; setor societal, que engloba língua, cultura, religião e a identidade nacional; por fim o setor ambiental, que se preocupa com a manutenção da biosfera local e planetária.

Os autores todos mencionados acima confluem na ideia de que definir os limites do que é segurança é difícil, seja por causa do objeto referente, o nível de análise ou qual a forma de atingir a segurança. Nesta dissertação, que trata o sistema internacional, e sendo os estados o principal ator no sistema, os setores a serem considerados serão o militar e o político. Mais ainda, seguir-se-á a perspectiva utilizada por Buzan e Hansen (2009) quanto aos Estudos de Segurança Internacionais. Para os autores (2009:14):

“What we suggest is thus to see ‘security’ as supported by or conducted through three kinds of concepts: first, through complementary concepts, like ‘strategy’, ‘deterrence’, ‘containment’ or ‘humanitarianism’, which point to a more specific and narrower set of questions; second, through parallel concepts, like ‘power’, ‘sovereignty’ or ‘identity’, which take security into a broader, Political Theory or wider IR frame of reference; and third, oppositional concepts which work through security, but argue that it should be replaced, such as by ‘peace’ in ColdWar Peace Research or ‘risk’ or ‘the exception’ in the twenty-first-century debates.”

2.2.2 Poder

Importa agora clarificar o conceito de “poder” visto que é um conceito importante, tanto quanto à obtenção da segurança em si, bem como tal conceito acaba por ser um alicerce na formação de uma ordem internacional.

Desde Tucídides que o conceito de “poder” é central às discussões sobre política internacional, e não há um grande consenso quanto à sua natureza nem quanto ao papel do poder na influência que tem sobre os acontecimentos do sistema internacional (Baldwin, 2016).

Assim tentaremos fazer uma breve síntese da discussão como forma de depois tentar explicar a edificação da *ordem internacional* atual.

Hans Morgenthau na sua obra mais conhecida “Politics Among Nations- The Struggle for Power and Peace” tem uma abordagem ao poder que se centra sobretudo nos elementos que configuram o poder nacional de cada país. Para Morgenthau (1948:13): *“International politics, like all politics is a struggle for power. Whatever the aims of international politics, power is always the immediate aim”*. Mais adiante Morgenthau define o que para ele é poder político colocando a discussão da seguinte forma (ibidem):

“when we speak of power, we mean man’s control over the minds and actions of other men. By political power we refer to the mutual relations of control among the holders of public authority and between the latter and the people at large.”

Morgenthau (1948) afirma que toda a política, seja nacional ou internacional, se baseia numa competição pelo poder, sendo que a diferença se encontra nas condições em que a luta se baseia. Pensemos, por exemplo, na condição anárquica do sistema internacional face à autoridade legítima que encontramos dentro de cada estado.

O autor alemão proeminente teórico realista afirma que os fenómenos políticos se reduzem a três tipos: manter o poder, aumentar o poder ou, demonstrar poder. (1948:22)

Esta abordagem de Morgenthau (1948:80) é conhecida por *“elements of national power approach”* e tem em consideração os seguintes aspetos: (1) geografia, (2) recursos naturais, (3) capacidades industriais, (4) preparação militar, (5) população, (6) carácter nacional, (7) moral da nação e, (8) qualidade da diplomacia. Assim temos que considerar que quanto maiores forem os aspetos supramencionados, maior será o poder de um estado.

Por outro lado, temos a conceção do poder como sendo relacional, estando sempre definido entre dois ou mais atores. A definição mais consensual parece ser a de Robert A. Dahl que a apresenta da seguinte forma: *“My intuitive idea of power, then, is something like this: A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do”* (1957, 202-203).

O trabalho de Dahl é de enorme relevo para as discussões das relações internacionais (Baldwin, 2016; Barnett, 2005) sobre o poder e afirma que *“power is a relation, and that is a relation among people”* (1957:204). Assim, para considerarmos o poder há que ter em conta certas características de A e B (sendo estes meramente

ilustrativos). Seguindo ainda Dahl, este apresenta 5 critérios pelos quais devemos fazer as comparações: (1) diferença na base do seu poder, (2) diferenças nos meios de usar a base, (3) diferença no tipo de resposta utilizada, (4) diferenças no número de respostas utilizadas e, (5) diferenças nas alterações de probabilidades.

Os primeiros dois critérios remetem-nos para as diferenças entre quem exerce o poder, ao passo que os outros três critérios têm que ver com as diferentes respostas. Dahl (1957) afirma que as bases e meios diferentes dos atores produzem respostas completamente diferentes dos que procuram controlar. Mais ainda, afirma que o estudo do poder se concentra sobretudo nos primeiros dois critérios.

Para Brown e Ainsley (2005) o poder assenta sobretudo em três dimensões. Em primeiro, concebem poder como um *atributo*, algo que as pessoas ou grupos têm; uma *relação*, pois é a capacidade de exercer influência sobre outros; e por fim uma terceira dimensão do poder, em que este é visto como uma propriedade da *estrutura*.

Se as duas primeiras dimensões nos remetem claramente para a tradição realista, a última remete-nos para considerações diferentes. Nas palavras dos autores (2005:90):

“There is obviously an element of structural power in this. The rules of the game – the ‘common sense’ understanding of how one should conduct international relations – stem from the imperatives of the system. It is clearly not the case that these rules, in general, reflect the the power of any particular state; they are not understood as the product of the will of any state or group of states, even though they clearly do operate to the benefit of some states as opposed to others”.

2.2.3 Equilíbrio de Poder

O que foi supramencionado leva-nos então ao conceito de equilíbrio de poder, que pode ter vários significados. Por exemplo, enquanto para Martin Wight são nove, Ernst Haas encontrou oito significados para o conceito (Waltz, 2002:63). Morgenthau (1945) define duas proposições como centrais a este equilíbrio: 1) os elementos que serão equilibrados são necessários para a sociedade; 2) sem um estado de equilíbrio

entre esses elementos, um ou outros, podem ganhar preponderância sobre o outro, podendo levar ao desaparecimento de algum.

Morgenthau (1945) afirma que as funções do equilíbrio de poder são dar estabilidade às relações de poder entre as nações, bem como garantir a liberdade de uma nação sobre a dominação de outra. Hans Morgenthau na sua *Magnum opus* "Politics Among Nations" (1945:125) apresenta-nos "equilíbrio" como sendo sinónimo de "balança" e afirma que é a estabilidade dentro de um sistema composto por forças autónomas. O autor apresenta quatro utilizações para o termo: (1) uma política para um determinado assunto, (2) um estado atual de alguma situação, (3) uma distribuição de poder semelhante, e (4) como qualquer distribuição de poder.

"It is the purpose of all such equilibriums to maintain the stability of the system without destroying the multiplicity of the elements composing it" (Morgenthau, 1945:126).

Por exemplo, Viotti e Kauppi (2012) apresentam as seguintes definições para o equilíbrio de poder: (1) distribuição de poder, (2) equilíbrio, (3) hegemonia, (4) paz e estabilidade, (5) instabilidade e guerra, (6) política de poder, e (7) uma lei universal da história.

Podemos encontrar em outros autores realistas outro tipo de conceção quanto à forma como os estados se vêm entre si, como Stephen M. Walt (1987), que coloca o ênfase na ameaça percebida quanto aos outros estados, em que o garante último da sobrevivência do estado é o equilíbrio da ameaça face ao seu competidor. Para Walt a ameaça compõe 4 critérios, que são: 1) capacidade agregada, que é a soma das capacidades económicas, com a extensão territorial bem como o número de população; 2) proximidade geográfica; 3) capacidade ofensiva e; 4) intenções ofensivas.

Kenneth Waltz diz-nos que:

"Num mundo multipolar uma grande potência, ou duas ou três em conjunto, podem eliminar outros estados da sua condição de grandes potências ao derrotá-los em guerra. Reduzir um mundo multipolar para um tripolar ou bipolar mudaria a estrutura do sistema. As guerras que eliminam grandes potências rivais são guerras transformadoras do sistema." (2002, 272)

2.2.4 Ordem Internacional

De seguida, será apresentada a clarificação do que se entende por “ordem internacional”:

Waltz (2002) afirma que o “poder” e a sua distribuição global são os mecanismos que regem o sistema internacional, conferindo-lhe alguma previsibilidade.

Kupchan (2014:221) afirma que:

“However, understanding and managing international change requires examining not just shifts in material power, but also the associated contest among competing norms of order. Transitions in the international distribution of power produce not only novel hierarchies, but also novel brands of international order that rest on the social and ideological proclivities of newly powerful states in the system.”

Aqui é importante trazer à discussão Henry Kissinger, o diplomata americano, que na sua obra “A Ordem Mundial” discute as questões quanto aos vários tipos de ordem. Pensemos então, qual a premissa que é globalmente aceite por todos os países do sistema internacional? *“Os princípios da independência nacional, do Estado soberano, do interesse nacional e da não interferência”* (Kissinger, 2014:15).

Esta é a única norma aceite globalmente, que apesar de ter origem europeia, conta com a aceitação de todos os países do globo, que vêm assim reconhecida a soberania dentro das suas fronteiras.

A *ordem internacional* é, segundo o que John Ikenberry(2011:36) apresenta, uma formação política em que existem regras e acordos para guiar a interação entre os Estados.

Temos então de distinguir *ordem global* de *ordem internacional*, sendo que global pode ser substituído por mundial, pois são sinónimos. A *ordem internacional*, e segundo o que será aqui argumentado é no fundo, uma globalização da ordem Ocidental.

Ikenberry (2018:20) coloca assim a discussão:

“International order is not simply an artifact of concentrations of power. The rules and institutions that make up international order have a more complex and contingent relationship with the rise and fall of state power. This is true in two respects: First, international order itself is complex: multilayered, multifaceted, and not simply a political formation imposed by the leading state. International order is not “one thing” that states either join or resist. It is an aggregation of various sorts of ordering rules and institutions. There are the deep rules and the norms of sovereignty”

Birthe Hansen(2011:94) concebe a ordem mundial como a soma do poder com a dimensão política que existe. Nas suas palavras(ibidem):

“the world order is defined as the combination of polarity and the respective coordinated measures (political projects) undertaken by the great powers that create the direction for political leadership and constitute the political agenda.”

Seguindo a ideia de Ikenberry (2018:22-24) a ordem existente não é apenas produto do poder americano, mas consagra em si dois projetos distintos: o projeto de Vestefália, que dá origem à soberania estatal como centro da evolução política europeia, através do estabelecimento do consenso quanto ao princípio de soberania, integridade territorial e não intervenção; do outro lado, um projeto liberal internacionalista, com partilha de soberania, mercados-livres, instituições multilaterais, que espelha a identidade dos Estados Unidos da América. No capítulo histórico será devidamente explicado como tal se formulou.

Richard Haass (2017) fala da legitimidade da ordem que vigora. Segue a ideia *kissengeriana* de que a ordem é no fundo um acordo entre as partes que compõe o sistema internacional quanto à forma de conduzir a sua política externa. Haass (2017: 22) dá razão a Henry Kissinger quando afirma que este, há 60 anos, tinha demonstrado que a ordem internacional dependia tanto de uma balança de poder, bem como regras que governassem as relações internacionais.

Para Haass (2017:21-23) a ordem é:

“order reflects the degree of rules for conducting international relations, as well as the diplomatic mechanisms for setting and modifying those rules (...) Order can be understood in this way, reflecting efforts by states to discourage the use of military force to achieve foreign policy aims. Tied to this view is that order is a respect for sovereignty, defined as allowing fellow states (and the governments and leaders

in charge of them) to do within their borders. This approximates what is best understood as the classical view of order.”

Face ao exposto em cima, será considerado “ordem internacional” as formações políticas existentes entre os Estados, que regulam o seu comportamento. Sejam instituições, acordos, ou princípios tácitos.

2.2.5 Distinção entre *comunidade* e *sociedade*

De seguida, e antes de introduzir o conceito de *comunidade de segurança* importa definir *comunidade* e *sociedade* para clarificar as diferenças entre ambos.

Ferdinand Tönnies, um sociólogo alemão que trabalhou sobre o assunto, tem de ser trazido à discussão. A sua teoria sobre comunidade (*Gemeinschaft*) e sociedade (*Gesellschaft*) pode dar alguma luz sobre as diferenças.

Para Tönnies(2001:52): “*In “Gemeinschaft” they stay together in spite of everything that separates them; in “Gesellschaft” they remain separate in spite of everything that unites them*”, ou seja, Tönnies(2001) coloca a comunidade como tendo vida orgânica, ao passo que a sociedade é uma construção mecânica que existe nas nossas mentes.

Importa trazer alguns *insights* da Escola Inglesa para ajudar nesta clarificação. Buzan (2004) refere a distinção acima mencionada de Ferdinand Tönnies como um debate entre o tradicional e o moderno. Assim Buzan, afirma que na *Gemeinschaft* para além da pertença a um grupo identitário, há também uma responsabilidade inerente face aos outros membros do grupo, afirmando que tal seria difícil de aplicar a uma sociedade internacional de estados, pois estes não têm valores e assunções comuns.

Quanto à *Gesellschaft*, Buzan (2004) diz-nos que esta assenta perfeitamente ao domínio internacional. Mais adiante, o autor afirma que utilizará uma conceção diferente da perspetiva histórico-sociológica alemã.

Assim, guiando-se pelos pressupostos da Escola Inglesa, Buzan (2004:11) faz a seguinte clarificação conceptual:

“In the formulation proposed here, society becomes essentially about agreed arrangements concerning expected behaviour (norms, rules, institutions), and community becomes essentially about shared identity (we-feeling). In this sense, community can be quite shallow, as for example amongst the worldwide fandom of Manchester United or Elvis Presley.”

Assim, temos que a sociedade nos remete para o comportamento expectável entre todos os participantes da sociedade, ao passo que a comunidade nos remete para a partilha de identidade.

2.2.6 Comunidade de Segurança

“According to its classic definition, collective security is a system of interstate relations designed to maintain a balance of power and interests among the members that ensure peaceful relationships within that system” (Sloan, 2016:15)

Apresentado o conceito de segurança, e feita a distinção entre *comunidade* e *sociedade*, importa agora explicar como se edifica uma comunidade de segurança. Este passo é necessário, pois o estudo de caso na dissertação retrata uma *comunidade de segurança*, no caso a transatlântica, que tem na NATO o seu baluarte principal. Num discurso proferido em 2010, o à altura secretário geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen (2010) afirmou que: *“One can hardly find a better description of NATO and the transatlantic security community. The idea of an Atlantic Alliance is now more than 60 years old”*.

Aqui, serão considerados os trabalhos de Karl Deutsch (1957) e os trabalhos de Adler e Barnett (1998), que partem do trabalho de Deutsch para fazer um *upgrade* ao mesmo. Deutsch inicialmente conduziu um estudo em que considerava sobre as formas de um dia abolir a guerra no sistema internacional, focando-se sobretudo na

comunidade política do Atlântico Norte, onde existia um sentido de comunidade que ligava os países, que partilhavam valores. (Deutsch, 1957)

Deutsch focou-se sobretudo na forma de eliminar a guerra e a expectativa de tal acontecimento, dentro de uma comunidade política, à qual ele chamou *comunidade de segurança*, e que consiste num grupo de pessoas que se integrou. (Deutsch, 1957: 123)

Dentro das *comunidades de segurança* há dois tipos, segundo o autor: as “*pluralistic*”, as quais serão traduzidas para *comunidades de segurança plurais*, e as segundas “*amalgamation*”, cuja tradução será *comunidades de segurança fundidas*. As primeiras, representam a união de dois países ou mais, em que estes mantêm a independência dos seus governos, existindo dois grandes centros de decisão; no segundo tipo, há uma fusão de duas entidades independentes, formando um governo comum. (ibid: 124)

Deutsch (1957) referem as condições prévias necessárias a formação de tal comunidade, a saber: uniões administrativas e/ou dinásticas anteriores, semelhanças linguísticas ou étnicas, fortes laços económicos e ameaças militares comuns. Ressalvando que nenhuma das mesmas condições era essencial à formação de tal comunidade, ajudavam na integração.

O objetivo da integração na *comunidade* é trazer mudanças pacíficas ao sistema internacional, o eliminar da guerra entre os países-membros, onde não tem que necessariamente ocorrer uma fusão para uma unidade única.

Adler e Barnett (1998) dizem-nos que as relações internacionais podem ser mais do que a paz conquistada através do equilíbrio de poder. Os entendimentos partilhados e os valores transnacionais levam à fusão de valores comuns para fins securitários. Esta convergência entre *comunidade* e *segurança* leva a novas formulações do conceito de *poder*, por parte dos estados, onde a proteção dos valores da *comunidade* face a ameaças externas assume grande relevância, bem como a capacidade de progredir em termos materiais e de segurança nacional com ações concertadas entre os membros da *comunidade*.

Adler e Barnett (1998: 31) seguem o que Deutsch (1957) fala quanto às características essenciais da *comunidade*: (1) as identidades, valores e normas partilhadas, que no fundo são significados intersubjetivos que servem de referência

comum; (2) as relações diretas que ocorrem nas mais variadas formas e; (3) altruísmo e reciprocidade entre as partes, tal como um sentido de responsabilidade comum.

Como é que isto influencia as percepções de segurança? No fundo, dentro de uma *comunidade de segurança*, interesses distintos não se resolvem de forma violenta (Adler e Barnett, 1998). Esta relação de confiança entre as partes origina a mudança pacífica nas relações internacionais.

No estudo que fazem sobre as *comunidades de segurança* Adler e Barnett propõe este *framework* para compreender como se formam as *comunidades*:

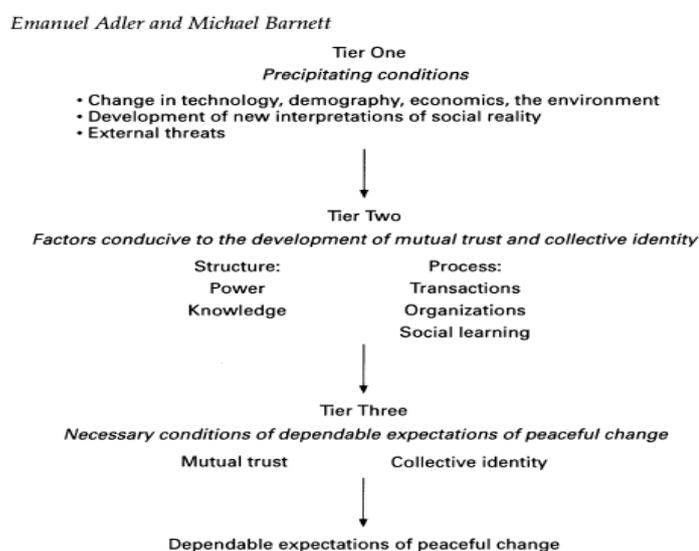


Figure 2.1 The development of security communities

(Figura 3: Adler e Barnett (1998:38))

Importa explicar sucintamente este quadro, para depois poder relacioná-lo com o estudo de caso. Este quadro divide-se em três níveis: o primeiro nível corresponde a uma alteração no contexto, e pode assumir várias formas como uma ameaça externa, uma interpretação nova da realidade ou por exemplo uma mudança tecnológica que faz os estados quererem progredir na mesma direção, nas palavras dos autores: “*The more general implication is that security communities are likely to exhibit equifinality: common endpoints can have very disparate beginnings*” (Adler e Barnett, 1998:38)

O segundo nível é composto pela estrutura (poder e conhecimento) e pelo processo (transações, organizações e aprendizagem social). Neste nível é onde se forma a identidade coletiva e se forma a confiança mútua, através de interações sociais que transformam todo o contexto. Aqui os autores colocam também ênfase no poder, que

em muito contribui para o desenvolvimento desta *comunidade de segurança*, pois ao ter um ou vários estados poderosos, contribui para que outros estados se juntem à *comunidade* (Barnet e Adler, 1998:39).

Este segundo ponto é especialmente importante, porque também tem em conta o desenvolvimento de organizações que podem facilitar o desenvolvimento da confiança através do estabelecimento de normas de comportamento, mecanismos de monitorização e sanções para quem não cumpre as normas (ibidem:42), mas sobretudo ao existir estas instituições económicas que desenvolvam a confiança mútua torna-se depois mais fácil desenvolver uma *comunidade de segurança* (ibidem:42).

Por fim o terceiro nível é quando se atinge o nível de mudança pacífica, com a criação de uma identidade coletiva e o desenvolvimento de confiança mútua. Neste processo fica demonstrada a forma como se cria uma relação, em que surge primeiro a confiança e só depois a identidade comum. Para os autores:

“we envision a dynamic and positive relationship between core powers and cognitive structures on the one hand, and transactions, institutions and organizations, and social learning on the other. The positive and dynamic interaction between these variables undergrids the development of trust and the process of collective identity formation, which, in turn, drives dependable expectation of peaceful change”

(Adler e Barnett, 1998:48)

2.2.7 Critical Junctures

A utilização das *“critical junctures”* nesta dissertação prende-se com a necessidade de identificar quais os processos de adaptação da NATO à ordem vigente. Através do relaxamento institucional, será possível verificar como a Aliança se adapta aos acontecimentos no sistema internacional.

De acordo com Capoccia e Kelemen (2007: 343) citado por Johnston (2017:16) uma *“critical juncture”* é:

“a situation in which the structural (that is, economic, cultural, ideological, organizational) influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences:

the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are potentially much more momentous.”

Capítulo 3

Neste capítulo que está dividido em duas partes o objetivo é apresentar uma contextualização histórica das *ordens internacionais*, na primeira parte; a segunda parte do capítulo tratará o *estudo de caso*, a NATO, analisando as principais evoluções que a mesma teve, seguindo os seus *conceitos estratégicos*, e livros de referência que analisem a sua evolução. As “*critical junctures*” serão utilizadas como suporte à análise das alterações.

3.1 Ordens Internacionais

O objetivo deste capítulo é articular a *ordem internacional* presente com as *ordens internacionais* do passado, e que com as quais se verificam elementos de rutura e outros de continuidade. Começando com a Paz de Vestefália, seguiram-se três *ordens internacionais*: do Congresso de Viena até à 1ª Guerra Mundial; a segunda *ordem*, a Liga das Nações; e por fim, a ONU e o sistema bipolar.

Com esta descrição histórica pretende-se demonstrar a edificação da *ordem internacional* atual, pois segundo o argumento apresentado na dissertação, há continuidade entre as *ordens internacionais*. O capítulo é curto na descrição histórica que faz dos acontecimentos, mas o que importa reter são as características que compõem as *ordens internacionais*, bem como os elementos de continuidade de umas para as outras.

3.1.1 Paz de Vestefália

A assinatura do Tratado de Vestefália é considerado o marco temporal que deu origem ao sistema internacional de estados (Carnier, 2014).

A Paz de Vestefália não consagrou um documento único, sendo a Paz composta pela assinatura de três tratados diferentes que se complementam entre si: em janeiro de 1648, a Paz de Münster; e os Tratados de Münster e Osnabrück em outubro de 1648. (Kissinger, 2014)

Os tratados marcaram o fim dos conflitos entre Espanha e os Países Baixos, o Império Romano-Germânico, e a França e a Suécia, confrontos estes que eram sobretudo devido a intolerância religiosa. Na Paz de Vestefália consagrou-se a equidade entre estados Protestantes e Católicos (Gross, 1948).

Gross (1948: 26) afirma que a Paz de Vestefália foi o ponto de partida para o direito internacional, separando a religião de toda a lei internacional.

A teoria do equilíbrio de poder surge sobretudo com a Paz de Vestefália, onde com as provisões territoriais dos acordos de Münster e Osnabrück se nota a aplicação deste princípio em larga escala. (ibidem)

Kissinger (2014:28) afirma que a Paz de Vestefália é um ponto de inflexão na história das nações, isto porque consagrava o Estado como a pedra fundamental da ordem europeia. Nas provisões da Paz de Vestefália estava representado o conceito da soberania do Estado, afirmando que cada um dos signatários era responsável pela própria estrutura doméstica bem como pela orientação religiosa. O autor fala ainda que com a Paz de Vestefália, o sistema de “relações internacionais” começou a ser desenvolvido como forma de evitar outra guerra total no continente.

Para Kissinger (2014: 28):

“A principal característica desse sistema, e o motivo dele ter se espalhado pelo mundo, residia no fato de que suas disposições tinham a ver mais com procedimentos do que com substância”, isto porque se um Estado aceitasse tais disposições seria reconhecido como parte integrante do sistema internacional e estaria protegido contra intervenções externas.”

Mais à frente Kissinger diz-nos que (ibidem):

“O conceito vestefaliano tomava a multiplicidade como seu ponto de partida e unia uma múltipla variedade de sociedades, cada uma aceita como uma realidade, numa busca comum por ordem. Em meados do século XX, este sistema internacional já havia se expandido por todos os continentes e continua a constituir o arcabouço da ordem internacional actual.”

John Ikenberry (2011) apresenta os acordos pós-guerras afirmando-os como “momentos ordenadores”, onde se organiza a paz, isto porque as grandes potências competem, cooperam e equilibram-se dentro de um *framework*. Ikenberry (2011:51) diz que os “momentos ordenadores” são: “*when the great powers have struggled over the basic rules and principles of the international order*”.

Face ao acima exposto, podemos compreender que a Paz de Vestefália marcou o início das relações internacionais tal como as conhecemos hoje, com a emancipação dos estados em relação à tutela religiosa de Roma, e com a consagração do princípio da soberania territorial. Mais do que um projeto de *ordem internacional per se*, a Paz de Vestefália é o ponto de partida para um qualquer projeto ordenador.

Qualquer ordem internacional emergida a seguir à Paz de Vestefália, teve por base os princípios de soberania e integridade territorial que emergiram dos acordos em 1648, e até hoje não houve qualquer rutura com estes princípios, que são a pedra basilar do sistema internacional.

3.1.2 Do Congresso de Viena até à 1ª Guerra Mundial

O congresso de Viena marca o fim das guerras napoleónicas. Neste congresso participaram as seguintes principais potências europeias: Áustria, França, Inglaterra, Portugal, Prússia e Rússia. Desta reunião saiu uma *ordem internacional* na qual nenhuma potência tinha maior poder que as outras, fazendo assim com que houvesse

um equilíbrio de poder (Carnier, 2014), mais ainda estabeleceu o livre-comércio entre os estados signatários.

O Congresso de Viena é também um acontecimento relevante na constituição das relações internacionais, pela forma como estabeleceu uma ordem pacífica na Europa, na era pós-Napoleão. A figura de Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord assumiu especial destaque neste Congresso. O ministro das Relações Exteriores Francesas, Talleyrand como ficou vulgarmente conhecido, havia sido enviado pelo rei Luís XVIII, com o objetivo de estabelecer a paz na Europa e a estabilidade interna na França. (Kissinger, 2014)

Kissinger (2014:48) afirma que: *“A ordem estabelecida no congresso de Viena foi o mais perto que a Europa se aproximou de um governo universal desde o colapso do império de Carlos Magno.”*

O equilíbrio de poder emergido em Vestefália não foi suficientemente forte para conter os ímpetos de Napoleão, levando assim a um destroçar da ordem emergida em Vestefália. (Kissinger, 2014)

O sistema de Viena era composto por três conjuntos de instituições, segundo Henry Kissinger (2014:52), a saber: a Quádrupla Aliança, composta pela Grã-Bretanha, Prússia, Áustria e Rússia, que tinha como objetivo derrotar os desafios à ordem territorial; a Santa Aliança, composta pela Rússia, Prússia e Áustria, com o objetivo de superar as ameaças às instituições domésticas; e por fim, institucionalizou um concerto entre as potências, onde havia conferências entre chefes de governos das alianças para definir objetivos comuns e lidar com crises emergentes, algo como um precursor do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Ikenberry (2011) aponta a presença do poder britânico como essencial à configuração da nova ordem europeia. Ikenberry(2011:98) aponta a Grã-Bretanha como essencial na manutenção da estabilidade, ao utilizar mecanismos de restrição que impedissem as potências de alterar o *status quo*.

Em termos práticos, a ordem emergida a seguir ao Congresso de Viena combinava elementos do Tratado de Vestefália, com novos elementos legais e institucionais que serviam para gerir o poder (Ikenberry, 2011).

Para Ikenberry (2011:114):

“Its most important departure from previous peace agreements was that it sought to cope with problems of menacing states and strategic rivalry by tying states together through treaty and a jointly managed security consultation process.”

Nesta altura, a Grã-Bretanha tinha um poder comercial e financeiro superior ao da França, o que levou a que esta subsidiasse a coligação anti-napoleónica, onde a Grã-Bretanha soube aproveitar a coligação para futuras alianças, levando-a a emergir como a principal potência do sistema internacional. (Ikenberry, 2011: 115)

Assim, esta *ordem internacional* é composta pelos princípios já consagrados na Paz de Vestefália, mais a institucionalização e regras que serviam para manter o *status quo* acordado pelas potências. De uma ordem, para a outra há elementos de continuidade, e esta mesma *ordem* durou até ao início da 1ª Guerra Mundial.

3.1.3 A Sociedade das Nações (1919-1939)

Com o fim da 1ª Guerra Mundial, foi assinado o Tratado de Versalhes em 1919, que encerrou oficialmente a guerra. O objetivo principal era terminar os conflitos internacionais, e com isso criou-se a Sociedade das Nações, que não tinha qualquer exército central, deixando às potências a responsabilidade de impedir crises diplomáticas e conflitos, sendo que Rússia e Alemanha não faziam parte da mesma (Carnier, 2014).

O presidente americano à altura, Woodrow Wilson foi o principal impulsionador da Sociedade, também devido ao surgimento dos EUA como uma das principais potências mundiais, pois o continente americano não havia sido afetado pela guerra (Ikenberry, 2011).

John Mearsheimer (1995:34-47) fala da vontade dos EUA em estabelecer uma ordem que não voltasse a permitir tais confrontos tão violentos, onde os EUA apregoavam por um conceito de segurança coletiva presente na Sociedade. Mas tal vontade chocava de frente com a vontade dos pares europeus, que pretendiam restabelecer o antigo Concerto Europeu.

Nesta conferência havia a particularidade ideológica do presidente Wilson, um idealista, que acreditava na capacidade da Sociedade alterar os paradigmas das relações internacionais, sobretudo introduzindo mecanismos de resolução pacífica para as disputas entre estados. Mas sofreu um contratempo quando o congresso norte-americano rejeitou a proposta de Wilson, deixando a Sociedade das Nações morta à nascença. (MacMillan, 2004)

Sampaio e Russo (2011) afirmam que a postura da França e do Reino Unido, mais do que a própria recusa do congresso americano acabaram por ser fundamentais no fracasso da Liga das Nações, afirmando que as potências europeias desejavam uma atuação limitada da Liga na Europa.

Já Eric Hobsbawm (1994) apresenta como argumento principal ao fracasso da Liga das Nações o comportamento dos EUA, nomeadamente através da política de autodeterminação dos povos apresentada por Wilson, que ia declaradamente contra a manutenção de colónias pelos pares europeus. Mais à frente, o autor fala ainda necessidade da nova grande potência internacional ter de fazer parte da Sociedade, caso contrário sem os EUA, a Sociedade estava condenada ao fracasso. Afirmou também que um contexto de segurança coletiva europeia, sem a Alemanha e Rússia, acabaria por tornar a Liga como uma organização instável, pois estes eram estados centrais ao sistema.

Assim, face ao exposto em cima podemos considerar o seguinte: a vontade americana de estabelecer uma nova *ordem internacional* desvaneceu-se à partida, com a recusa do congresso americano em aceitar a participação dos EUA. Mais ainda, sabendo agora, da vontade britânica e francesa em manter os desígnios do Concerto Europeu, isto configurou mais uma situação que retirou legitimidade à própria Liga.

Esta *ordem internacional* terminou em 1939 com o início da 2ª Guerra Mundial, mas deixou elementos de continuidade para a *ordem* seguinte.

3.1.4 O mundo bipolar e a ONU

“After World War II, because of America’s unrivaled power, those Enlightenment principles suddenly enjoyed a force behind them that they had never before possessed. What we liberals call progress has been made possible by the protection afforded liberalism within the geographical and geopolitical space created by American power. This was not the inevitable unfolding of some Universal History. On the contrary, the creation of the liberal order has been an act of defiance against both history and human nature.” (Kagan, 2018:8)

Esta *ordem* começou a ser desenhada com o fim da 2ª Guerra Mundial, através de declarações e acordos sobretudo entre as democracias do ocidente, sendo que as ideias adjacentes à mesma podiam ser universais. O acordo de Bretton Woods em 1944, a Carta das Nações Unidas em 1945, o Plano Marshall em 1947, bem como o Pacto Atlântico assinado em 1949 serviram de base a toda a integração que se verificou entre todo o mundo. (Ikenberry, 2011)

Qualquer ordem internacional emergida a seguir ao Congresso de Vestefália, teve por base os princípios de soberania e integridade territorial que emergiram do Congresso em 1648, e até hoje não houve qualquer rutura com estes princípios, que são a pedra basilar do sistema internacional.

Ikenberry (2018:24-25) considera ainda sobre quais as características que compelem os estados a aceitar esta ordem, a ter em conta: a tendência integrativa, dando o exemplo da situação do Japão e da Alemanha no fim da 2ª Guerra Mundial, bem como os países da Europa de Leste no fim da Guerra Fria, que se foram juntando às instituições multilaterais que foram sendo criadas; a oportunidade que a ordem dá para um Estado partilhar autoridade com outros, nomeadamente através de coligações numa ou noutra instituição, ou assunto; os ganhos da participação na ordem são partilhados por todos; e por fim, esta ordem, que acomoda vários modelos de crescimento e desenvolvimento.

Charles Kupchan (2014) apresenta os fundamentos sobre os quais a hegemonia americana é fundada: a geopolítica (através da transformação de adversários e políticas consoante a situação; socioeconómicos (aspirações igualitárias entre todos os membros do sistema); cultural (universalismo, ambição de democratizar e autodeterminação); e

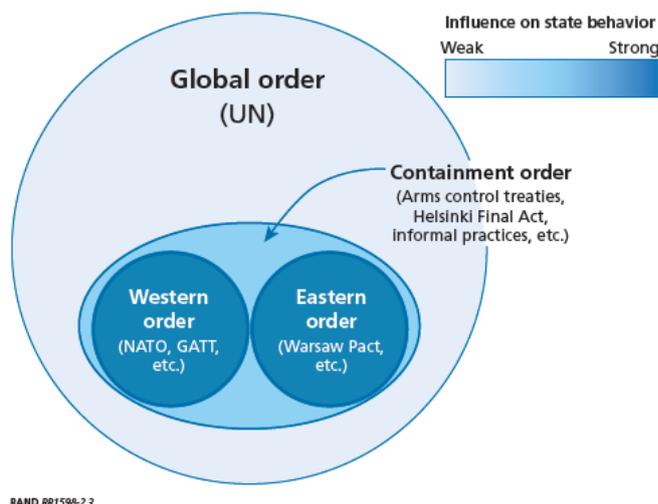
comercial (livre comércio, desmantelamento das colónias e sistema financeiro internacional).

Para os realistas, a *ordem internacional* acaba por ser consequência natural da posição de superioridade de um país face a outros (Hansen, 2011).

No século 20 quando os EUA emergiram como a potência hegemónica, a ordem internacional tornou-se mais do que uma simples competição pela balança de poder (Schweller, 2001:162), em que emergiu no sistema internacional um conjunto de regras, direitos e proteções com o qual todos concordavam. (ibidem)

No gráfico representado em baixo, fica à vista a existência das duas *comunidades de segurança*, de um lado a *ordem* liderada pelos EUA e por outro, a *ordem* liderada pela URSS.

International Order, 1980



RAND RR1598-2.3

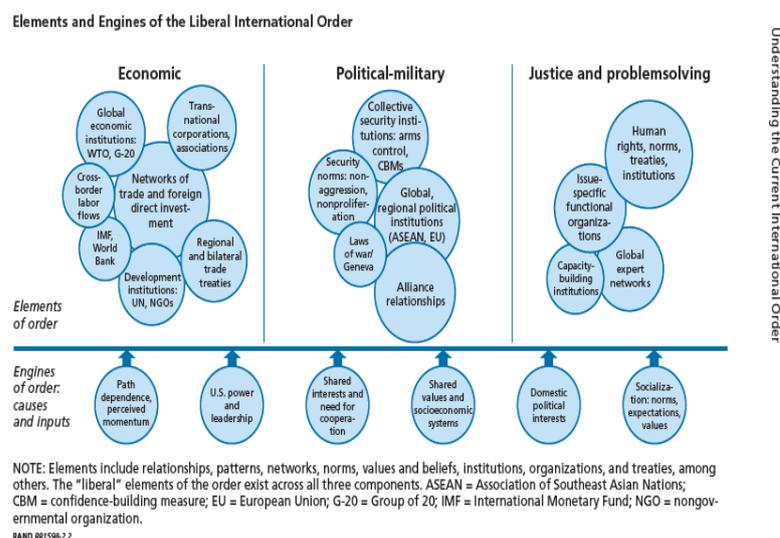
(Figura 4: RAND, 2018:18))

No fundo, com o fim da 2ª Guerra Mundial, o mundo dividiu-se em duas zonas de influência. Se com a criação da ONU se ambicionava o estabelecimento de um mundo multipolar, tal não aconteceu porque os países preferiam ficar do lado ou dos EUA ou da URSS. (Carnier, 2014)

O sistema internacional que existiu até ao fim da Guerra Fria era composto por duas *comunidades de segurança*: de um lado, a ordem ocidental liderada pelos EUA, e, do outro lado, a ordem liderada pela URSS.

Com o fim do confronto bipolar, e a dissolução do Pacto de Varsóvia, o triunfo do Ocidente levou a que a ordem emanada da *comunidade de segurança transatlântica* se tornasse global.

Como é que tal foi possível? Em baixo segue outro gráfico da RAND intitulado de “*Elements and Engines of the Liberal International Order*” que ajuda a explicar as instituições e condições que ajudaram a ordem a tornar-se global.



(Figura 5: RAND (2018))

O triunfo dos EUA no confronto bipolar deu-lhes a legitimidade necessária à criação de uma ordem favorável aos seus interesses. Com tamanha superioridade face às outras potências, os EUA começaram a desenvolver instituições, acordos e tratados como forma de regular as relações entre os estados. Tanto em termos militares, como económicos e de justiça.

Ikenberry (2011:17) afirma o seguinte: “*If liberal order was built after World War II primarily within the West, the end of the Cold War turned that order into a sprawling global system.*”

Assim, fica espelhado que entre as *ordens internacionais* há elementos de continuidade de umas para as outras, não havendo até agora um ponto zero em que tudo começa de novo. Desde Vestefália, as *ordens internacionais* assentam no princípio da integridade e soberania territorial, dos estados. Desde o Concerto Europeu que surgiu o princípio do livre-comércio entre os signatários, bem como a criação de regras para a manutenção do *status quo*. A Sociedade das Nações abriu caminho para a criação das instituições multilaterais que tentavam dar previsibilidade às relações entre os estados.

Todos os elementos acima mencionados fazem parte da *ordem internacional atual*, comprovando assim a continuidade de elementos de uma *ordem* para a outra.

3.2 NATO

A escolha da NATO como estudo de caso prende-se com o facto da mesma configurar-se como uma comunidade de segurança, neste caso da região transatlântica, e a mesma ser passível de ser analisada à luz do ecletismo teórico, pois nela podemos encontrar elementos de várias teorias das relações internacionais. Mark Webber e Adrian Hyde Price (2016: 9) afirmam o seguinte:

“NATO is an inter-governmental organization of states, which retains a core competence for security (over and above territorial defense as such) involving the deployment of military instruments; NATO has developed a diverse and sophisticated array of institutions and has well-established institutionalized procedures for the formulation and conduct of its actions; NATO is the self-declared embodiment of Euro-Atlantic values and on this basis has laid claim to a community identity. “

Perante a frase acima mencionada, podemos identificar três teorias das relações internacionais que se coadunam com a análise: a primeira parte da frase remete-nos para a escola neorrealista; a segunda parte faz-nos considerar o institucionalismo neoliberal; e por fim, a última parte remete-nos para o construtivismo social.

Mais do que ver a NATO como apenas uma aliança onde se representam os mais variados interesses nacionais, a NATO é uma comunidade que partilha os mesmos valores, nomeadamente a promoção da liberdade individual, princípios democráticos e o Estado de Direito. (Sloan, 2016)

Interessa então apresentar a NATO, bem como os seus momentos-chave na edificação da comunidade transatlântica de forma a compreender a correlação que há entre este ator internacional e a ordem internacional, percebendo quais os momentos

que em que os acontecimentos sistema internacional foram moldando o desenvolvimento institucional da NATO.

Estes momentos são considerados na dissertação porque representam a forma como a NATO se foi adaptando à ordem internacional. Assim, e tendo em conta a questão de partida, o argumento central é de que a ordem internacional é que condiciona as opções securitárias dos atores internacionais, e não os atores internacionais que condicionam a ordem internacional. A adaptação da NATO, a resposta aos acontecimentos do sistema internacional é feita depois de um momento-chave que necessita de uma adaptação da própria organização para acomodar os tais acontecimentos da ordem internacional.

3.2.1 A Organização do Tratado do Atlântico Norte

“O Ocidente não é apenas uma construção da Guerra Fria, destituída de significado no nosso mundo atual, mais livre e mais fluído. O Ocidente assenta em distintivos valores e virtudes, ideias e ideais, e sobretudo sobre uma comum experiência de liberdade.

[...] É o Ocidente que tem formado esse sistema de democracia liberal que é hoje politicamente dominante e que todos sabemos oferecer a melhor esperança de paz global e de prosperidade. Para defender e sustentar estes valores, a relação política atlântica deve ser constantemente alimentada e renovada.”

(Muller, 1999:167).

A NATO foi criada em 1949 com a assinatura do Tratado de Washington, e representa o fim do isolacionismo americano face ao continente europeu em tempo de paz. Após a 2ª Guerra Mundial, e com toda a devastação na Europa, os EUA começaram a envolver-se nos assuntos europeus. Perpassa a ideia segundo a qual o Tratado do Atlântico Norte terá sido assinado apenas com o intuito de conter a ameaça soviética, mas vai além disso. Desenvolver a integração política europeia, bem como conter os nacionalismos militaristas europeus também explicam a assinatura deste Tratado (NATO, 2019). Se por um lado, o plano Marshall lançado pelos EUA serviu para

reconstruir a Europa bem como dar-lhe alguma estabilidade económica, por outro lado, a NATO surge para dar segurança à comunidade europeia, através da cooperação militar (ibidem)

A NATO é o *framework* principal de defesa da Europa Ocidental, servindo os valores e interesses dos países que a compõem (Sloan, 2016:3), pois a adesão à Aliança é feita de forma voluntária.

O preâmbulo do Tratado afirma que:

*“Os Estados Partes no presente Tratado,
Reafirmando a sua fé nos intuitos e princípios da Carta das Nações Unidas e o desejo de viver em paz com
todos os povos e com todos os Governos;
Decididos a salvaguardar a liberdade, herança comum e civilização dos seus povos, fundadas nos
princípios da democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito;
Desejosos de favorecer a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte;
Resolvidos a congregar os seus esforços para a defesa colectiva e para a preservação da paz e da
segurança” (NATO, 1949)*

Nele podemos verificar a comunhão existente entre os países signatários quanto à principal questão: paz e liberdade. A estabilidade da comunidade transatlântica era o principal objetivo, e no entender dos signatários a mesma só seria conseguida ao promover a democracia, a liberdade individual bem como o Estado de Direito.

O artigo mais importante do Tratado, é o artigo 5º:

*“As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.
Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais.”*

Aqui, neste artigo do Tratado fica claro o propósito da Aliança, em que um ataque armado a um seria um ataque a todos, e um comprometimento de todas as partes em assistir-se mutuamente no caso de ataque. A título de curiosidade, este artigo apenas foi invocado uma vez: após os atentados de 11/09, com o presidente americano da altura, George W. Bush, para legitimar uma ofensiva internacional contra o Afeganistão e que seria um primeiro passo para iniciar a Guerra Global contra o Terrorismo.

Em termos institucionais, a NATO lança os *strategic concepts* (em português, *conceitos estratégicos*), que nas palavras da própria organização são os documentos oficiais em que se apresenta o propósito e a natureza da NATO, bem como as suas principais funções de segurança (NATO, 2019). O primeiro *conceito estratégico* a ser aberto ao público é o elaborado em 1991, logo após a Guerra Fria.

Os *conceitos estratégicos* são documentos que contêm as diretrizes gerais para a ação da Aliança, sendo estes depois aprovados pelo Conselho do Atlântico Norte (NAC). Até ao fim da Guerra Fria, estes documentos eram feitos sobretudo pelas autoridades militares pertencentes à NATO, que após inúmeras discussões e negociações levavam os documentos para aprovação das autoridades políticas, no caso o NAC. Desde que terminou a Guerra Fria, e com a adoção de uma definição de segurança mais abrangente, os documentos estratégicos passaram a ser elaborados pelos decisores políticos, com o aconselhamento dos militares.

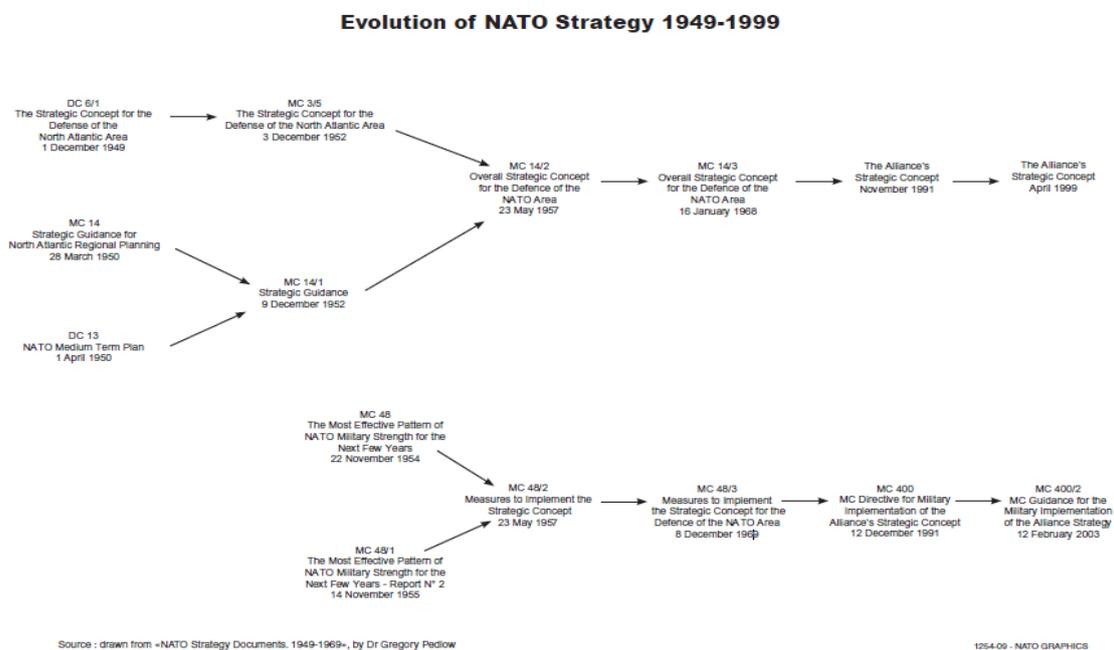
Para compreender a evolução da NATO, nesta dissertação serão apresentados os documentos mais relevantes que fazem parte da história da evolução da organização.

A própria NATO divide os seus *strategic concepts* em três fases: 1) durante a Guerra Fria; 2) no período pós-Guerra Fria e; 3) desde os ataques terroristas de 11/09. (NATO, 2019)

De mencionar ainda a obra de Seth A. Johnson *“How NATO adapts”* onde é feito um levantamento da evolução da NATO, através da introdução das *“critical junctures”* como relevantes ao estudo da NATO. Johnston (2017) apresenta então como momentos relevantes, os seguintes acontecimentos:

1. A questão da Alemanha Ocidental e a Guerra das Coreias, entre 1950-1955
2. A resposta flexível, entre 1962-1967
3. NATO e a nova ordem mundial, entre 1992-1997
4. Por fim, a adaptação ao sec XXI, entre 1999-2012

Face a isto, a divisão nesta dissertação será feita com base na distinção acima mencionada, com três momentos: durante a Guerra Fria, após a Guerra Fria e após o 11/09, sendo que em primeiro lugar serão apresentados os conceitos estratégicos, e de seguida abordado o contexto geopolítico.



(Figura 6: NATO)

Figura que demonstra a evolução dos documentos estratégicos da Aliança que será explicada em detalhe em baixo)

Em baixo serão também apresentadas duas tabelas, onde fica explícito a evolução dos *conceitos estratégicos* da NATO, a primeira contém os documentos que contém a estratégia política, ao passo que a segunda trata os documentos militares.

Tabela de documentos políticos:

DC 6/1	1/12/1948	The Strategic Concept for the North Atlantic Area
MC 14	22/03/1950	Strategic Guidance for North Atlantic Regional Planning
DC 13	1/04/1950	NATO Medium Term Plan
MC 3/5*	3/12/1952	The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area
MC 14/1*	9/12/1952	Strategic Guidance
MC 14/2 *(MC 3/5 + MC 14/1)	23/05/1957	Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area
MC 14/3	16/01/1968	Overall Strategic Concept for the Defence of the NATO Area
NEW SC	08/11/1991	The Alliance Strategic Concept
SC 1999	24/04/1999	The Alliance Strategic Concept
SC 2010	19/11/2010	Active Engagement, Modern Defence

(Tabela 1)

Tabela que apresenta documentos militares:

MC 48*	22/11/1954	The Most Effective Pattern
--------	------------	----------------------------

		of NATO Military Strength for the Next Few Years
MC 48/1*	14/11/1955	The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years – report no. 2
MC 48/2 (MC 48 + MC 48/1)	23/05/1957	Measures to Implement the Strategic Concept
MC 48/3	8/12/1969	Measures to Implement the Strategic Concept for the Defence of the NATO area
MC 400	12/12/1991	MC Directive for Military Implementation of the Alliance's Strategic Concept
MC 400/2	12/02/2003	MC Guidance for the Military Implementation of the Alliance Strategy

(Figura 8)

3.2.2 Os Conceitos Estratégicos Classificados e o período de Guerra Fria

No período em que durou a Guerra Fria, os documentos elaborados pela NATO eram classificados, tendo sido tornados públicos apenas depois de 1990.

Durante os anos da confrontação bipolar, a NATO emitiu 4 *conceitos estratégicos* e dois relatórios que foram decisivos para a Aliança, o relatório do Comité dos Três e o relatório Harmel.

Com o Tratado do Atlântico Norte ratificado, o NAC era apenas composto pelos ministros dos Negócios Estrangeiros dos países signatários. Sendo que ainda em setembro de 1949, o NAC criou o Comité de Defesa (DC) que era composto pelos ministros da Defesa dos países signatários, estando estes encarregues de esboçar um plano de defesa comum para a área do Atlântico Norte. Nesta mesma reunião o NAC criou o Comité Militar (MC) que era composto pelos chefes de gabinete dos países membro, juntamente com três executivos que tinham como missão supervisionar o planeamento militar enquanto o MC não entrava em plenas funções. (NATO, 2019)

A esta altura a NATO ainda não dispunha de um comando militar integrado, existindo sim cinco Grupos de Planeamento Regional (RPG) que continham representantes de cada estado-membro. (ibidem)

O primeiro documento estratégico da NATO "*The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*" foi submetido ao Comité Militar como MC 3 a 19 de outubro de 1949. O principal objetivo considerado no documento era ter força militar adequada, bem como estabelecer princípios de esforços, recursos e mão-de-obra. Este documento já continha nele instruções sobre o uso da bomba atómica, que seria sobretudo responsabilidade dos Estados Unidos. Mais, continha instruções para os membros deterem e contra-atacarem qualquer ofensiva dos inimigos. (NATO, 2019)

Por fim, a 29 de novembro de 1949 o Comité Militar transmitiu o *conceito estratégico* ao Comité de Defesa, como DC 6 com o título "*Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area*". Durante a discussão entre os ministros da Defesa para a aprovação do documento, surgiu a preocupação por parte de alguns ministros quanto à explícita referência ao uso da bomba atómica. Assim, a frase citada acima deu origem a outra mais moderada sem referência ao uso da bomba atómica: "*insure the ability to carry out strategic bombing promptly by all means possible with all types of weapons, without exception*" (NATO, 2019: 13). Não tem qualquer referência ao uso da bomba atómica.

O DC 6 deu origem ao DC 6/1 que foi o primeiro documento estratégico da NATO com aprovação ministerial. Este entrou em vigor a 6 de janeiro de 1950, com a aprovação do NAC.

Em termos das principais instruções contidas neste documento estava o princípio da complementaridade, em que cada país contribuiria para a Aliança mediante as suas capacidades. Afirmava ainda a necessidade de eficiência quanto às forças armadas, gastando o menos possível. (NATO, 2019)

Os Grupos de Planeamento Regional também necessitavam de planeamento estratégico, tendo então a Aliança preparado um documento intitulado de *“Strategic Guidance for North Atlantic Regional Planning”*, que foi submetido à aprovação do Comité Militar, à data de 28 de março de 1950 intitulado de MC 14. (ibidem) As principais ideias contidas neste documento prendem-se com a forma como a NATO se defenderia em caso de ataque da URSS. Citando o original, o objetivo era (2019:14): *“develop plans aimed at holding the enemy as far to the east as possible in Germany, as far to the east and north in Italy, and ‘outside a defensible area’ in Northern Europe”*.

O documento MC 14 serviu de base para o *“North Atlantic Treaty Organization Medium Term Plan”* que foi aprovado pelo Comité de Defesa no dia 1 de abril de 1950, com o título DC 13. Acabando este depois por ser considerado o mais detalhado relatório elaborado até então na Aliança. Este documento DC 13 acabou por incluir nele o *conceito estratégico* DC 6/1 bem como as linhas gerais do MC 14. Nele o objetivo declarado era *“to destroy by a strategic offensive in Western Eurasia the will and capabilities of the USSR and her satellites to wage war”*. (ibidem)

A NATO rapidamente percebeu que necessitava de outras estruturas militares, e face a isto o NAC aprovou a 26 de setembro de 1950 a criação de uma força militar integrada sob comando centralizado, sendo o General Dwight D. Eisenhower nomeado como o primeiro Comandante Supremo Aliado (SACEUR). Com isto foi criada a Sede Suprema das Forças Aliadas na Europa (SHAPE), absorvendo os três grupos regionais europeus até então.

Estas mudanças estruturais foram importantes, acabando depois por, durante a reunião do NAC em Lisboa, ser criado o posto de Secretário Geral da NATO, e estabelecer uma sessão permanente no Conselho. (ibidem)

Com a adesão da Turquia e da Grécia, e as reformas institucionais existentes, era necessário acomodar tudo isto no DC 6/1, sendo então preparado um novo documento. O *“The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Area”* (SG 1/7), propunha uma série de pequenas alterações ao DC 6/1. Levado depois ao Comité Militar, onde foi aceite, e sendo depois ratificado pelo NAC com o título MC 3/5 *“The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area”*.

Em 1953, os Estados Unidos, e já com o General Dwight Eisenhower como presidente, mudaram a sua política de defesa. A política denominada *“New Look”* colocava grande ênfase no uso de armas nucleares, afirmando-as como essenciais para servir de dissuasão a qualquer ataque por parte da URSS. Assim, face a isto, a NATO necessitava de acomodar o uso de armas nucleares na sua estratégia. (ibidem)

Já com o General Alfred Gruenther como SACEUR, que havia sido chefe de gabinete do General Eisenhower, este estabeleceu o *“New Approach Group”*, para elaborar um estudo sobre a nova estratégia da NATO, e no verão de 1954 enviou dois relatórios *“SACEUR’s Capabilities Study for 1957”* e um *paper “The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years”* que viriam a ser combinados para dar origem ao MC 48. Este documento, o MC 48, já discutia abertamente o uso de armas nucleares, e pedia uma superioridade em termos de capacidade nuclear face ao inimigo, pois o conflito estaria iminente. (ibidem)

Esta estratégia foi aprovada pelo NAC em 1954, e logo em 1955 foi elaborado o MC 48/1 *“The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years – Report no. 2”*, que não visava a substituição do anterior, mas sim servir de complemento. No MC 48/1 era pedido que os aliados tivessem um sistema de aviso antecipado, modernizando os sistemas de alerta e adequar as defesas aéreas. (ibidem)

Também de grande importância, em 1956, foi a elaboração de um relatório ao qual se deu o nome de *“Report of The Three Wise Men”*. Este recebeu tal nome porque foi elaborado por três ministros dos negócios estrangeiros. Lester Pearson do Canadá, Gaetano Martino de Itália e Halvard Lange da Noruega foram os responsáveis pela redação do documento. Este documento assume grande importância pois é aqui que a NATO começa a assumir forma para além da aliança militar. Este relatório assume especial destaque à altura do fim da Guerra Fria, tendo lançado as bases para uma aliança que vai além dos meios militares, preparando-a para iniciativas diplomáticas. À

altura, a partilha de informações e consultas entre membros da Aliança não era grande, e com este relatório essas trocas de informações tornaram-se mais regulares. (NATO, 2019)

O Relatório afirmava o seguinte:

“first essential, then, of a healthy and developing NATO lies in the whole-hearted acceptance by all its members of the political commitment for collective defence (...) There cannot be unity in defence and disunity in foreign policy” (NATO,2019).

Ou seja, o relatório pedia por uma abordagem muito mais cooperativa dos membros da Aliança em termos das suas políticas externas.

A questão do armamento alemão era essencial à discussão inicial da criação da NATO, pois não havia consenso nos países membros da aliança quanto ao rearmamento ou não da Alemanha Ocidental, bem como a forma como esta se integraria na nova ordem europeia, sabendo de antemão que ao integrar a Alemanha Ocidental na NATO, tal faria com que a balança de poder face à URSS seria mais favorável aos aliados. Podemos recordar-nos do plano Morgenthau (1944) que assentava numa Alemanha livre de indústrias pesadas, sem capacidade de sustentar um exército próprio; ou do Plano Monnet (1946) que visava o controlo francês das regiões do Ruhr e de Saarland como forma de reduzir a capacidade económica relativa e absoluta da Alemanha (Johnston, 2017:41).

A questão alemã assumiu grande preponderância na fase embrionária da NATO. O impasse franco-americano existente no seio da NATO devia-se sobretudo a vontades opostas: se por um lado a França pretendia uma Alemanha desarmada e com capacidade económica reduzida, os EUA sabiam que a Alemanha assumia uma preponderância enorme no equilíbrio de poder face à URSS na Europa Central. (Sloan, 2016:25)

A Guerra da Coreia também surge como um momento marcante na construção da NATO. Sloan (2016) e Johnston (2017) concordam que a invasão da Coreia do Norte à Coreia do Sul, apoiada pela China e pela URSS serviu de catalisador à evolução da NATO: é que por um lado demonstrou a falta de preparação militar da Aliança, e por outro demonstra que as forças convencionais militares ainda eram importantes.

Com a Guerra da Coreia, ficou demonstrado que o rearmamento da Alemanha Ocidental era de sobremaneira importante para defender a Europa (Johnston, 2017). À

altura, o presidente americano Harry Truman não tinha aprovação do Congresso para o envio de tropas para o continente europeu, pois não estava claro que os europeus viessem a desenvolver um exército próprio. Assim, com a aceitação da França quanto ao armamento alemão, e a acomodação da Alemanha Ocidental no seio da NATO, o presidente Truman conseguiu a aprovação congressional para o envio de tropas para o continente europeu. (Sloan, 2016)

Thies (2009) refere também a importância da Guerra da Coreia para a evolução da Aliança. Em primeiro lugar, porque levantou a possibilidade de uma guerra na Europa e porque criou a percepção de que defender a Europa era mais difícil que nunca. Por outro lado, também serviu como forma de convencer os membros da Aliança que era necessária uma nova organização política para utilizar eficientemente os recursos que estavam a ser empregues na defesa à altura. Thies (2009:108) diz que:

“after the start of the Korean War the Atlantic Alliance – brought into being as political arrangement – was transformed into NATO, namely a political-military organization, overseeing an integrated defense force under the control of unified international military commands.”

A crise do Suez em 1956, bem como o lançamento do satélite russo *Sputnik* em 1957 serviram como aviso às limitações institucionais da NATO, criando na organização a percepção de que muito ainda havia a fazer (Johnston, 2017: 89). O autor não considera estes dois momentos como uma *critical juncture* pois não houve na NATO qualquer alteração institucional, tendo estes apenas criado a ideia de que mais havia a fazer para avançar a Aliança.

Estavam ainda em vigor os documentos de 1952, o MC 3/5 e o MC 14/1, e era necessário acomodar as novas alterações, bem como dotar os documentos de alguma coerência.

Face à necessidade de acomodar as novas alterações e a necessidade de atualizar os documentos que continham os guias gerais de ação, tanto o Comité Militar como o *Standing Group* começaram a preparar novos documentos: o MC 14/2 (o novo *conceito estratégico*) e o MC 48/2 (*“Measures to Implement the Strategic Concept”*) que foram aprovados pelo Comité Militar em abril de 1957 para serem submetidos ao Conselho.

O MC 14/2 continha como principal objetivo *“prevent war by creating an effective deterrent to aggression. The principal elements of deterrent are adequate nuclear and other ready forces”* (NATO, 1997:20). Este documento fica conhecido por conter a

estratégia de retaliação massiva. O documento com as medidas para o implementar o MC 48/2 estabelecia dois tipos de forças para a NATO, as forças de retaliação nuclear e as “*Shield Force*” que serviriam para defender o mar e os territórios da NATO o mais à frente possível como forma de manter a integridade territorial. (ibidem)

Estes dois documentos vieram suceder aos 4 anteriores em vigor, o MC 3/5, o MC 14/1, o MC 48 e o MC 48/1, sendo que foram aprovados em 23 de maio de 1957.

Com a construção do Muro de Berlim em agosto de 1962, e com o agravamento das tensões após a URSS bloquear Berlim Ocidental, a NATO desenvolveu uma série de planos de contingência que ficaram conhecidos como BERCONs (30/10/1963), planos estes que foram divulgados ao público após o fim da Guerra Fria e estão disponíveis nos arquivos históricos da NATO. Tais planos consistiam em forças terrestres bem como o emprego de um número pequeno de armas nucleares para demonstrar a determinação dos Aliados em não ceder à pressão soviética. Esta estratégia aplicada viria depois a ser considerada em documentos seguintes, como o MC 14/3, ficando conhecida pela doutrina da *resposta flexível*. (ibidem)

Já Robert McNamara era o secretário da defesa americano, e John F. Kennedy o presidente americano, começou na NATO uma discussão quanto à necessidade de adotar a doutrina da *resposta flexível*, ou seja, a resposta a um ataque do inimigo não seria considerada logo uma resposta nuclear. Foi elaborado um relatório em 1962 quanto à necessidade de controlar o uso de armas nucleares no sistema internacional, em que nas considerações finais se afirmava que a resposta da NATO deveria ser apropriada e à escala do ataque do inimigo. Apenas a França não aceitava a alteração da retaliação massiva. (ibidem)

Com a oposição da França à revisão da estratégia da NATO, até esta sair da estrutura militar integrada não houve qualquer avanço na revisão. Quando a saída da França da estrutura militar se efetivou, houve algumas alterações organizacionais dentro da NATO. O Comité de Planeamento de Defesa seria o responsável por todas as matérias de defesa em que a França não participaria, citando o original (1997:24): “*The DPC was simply the NAC when it was meeting without France on defence issues.*”

Agora sem a oposição à mudança estratégica, o Comité Militar começou a preparar um novo documento. Neste documento as principais alterações seriam, para além da flexibilidade na resposta a um ataque inimigo, já existente em alguns

documentos, a estratégia de intensificação onde se criou um número de passos a seguir, elevando o nível da ameaça do uso de armas nucleares. (NATO, 2019)

Em 12 de dezembro de 1967, o Comité de Planeamento de Defesa adotou o MC 14/3 como o novo *conceito estratégico* da NATO, intitulado de “*Overall Strategic Concept for the North Atlantic Treaty Organization Area*”, acompanhado do MC 48/3 que era o documento que continha as medidas para a implementação do novo *conceito estratégico*.

Neste *conceito estratégico* a NATO inovou também ao considerar novas formas de responder a um ataque inimigo:

“direct defense: the aim was to defeat the aggression on the level at which the enemy chose to fight; deliberate escalation: this added a series of possible steps to defeat aggression by progressively raising the threat of using nuclear power as the crisis escalated; general nuclear response: seen as the ultimate deterrent” (NATO,2019)

Este documento deixava explícito qual o conceito de dissuasão da Aliança:

“the deterrent concept of the Alliance is based on: (1) a manifest determination to act jointly and defend the North Atlantic Treaty area against all forms of aggression; (2) a recognizable capability of the Alliance to respond effectively, regardless of the level of aggression; a flexibility which will prevent the potential aggressor from predicting with confidence NATO’s specific response to aggression, and which will lead him to conclude than an unacceptable degree of risk would be involved regardless the nature of his attack”.
(NATO, 2019)

Até ao fim da Guerra Fria a NATO não lançou mais nenhum documento estratégico, fruto da flexibilidade inerente associada à doutrina da *resposta flexível*.

Juntamente com a preparação do *conceito estratégico* MC 14/3 bem como do seu documento militar, o MC 48/3, a NATO iniciou o “*Report of the Council on the Future Tasks of the Alliance*” que viria depois a ser renomeado *relatório Harmel*, pois o ministro belga dos negócios estrangeiros à altura, Pierre Harmel, havia sido o seu principal impulsionador. Este documento, elaborado em 1967, seguiu as pisadas do “*Report of the Three Wise Men*”, e que surgem como os impulsionadores da NATO como mais de que uma aliança militar. Estes relatórios são considerados relevantes no estabelecimento da NATO como mais do que uma aliança militar, tanto um como o outro, preparam a NATO para as questões políticas da altura, abrindo espaço para uma NATO com uma missão mais política. (NATO, 2019)

Para além dos documentos militares era necessário tornar a Aliança capaz de uma resposta através de meios políticos. Os conceitos de “*détente*” e “*dissuasão*” estavam inscritos no relatório *Harmel*, se por um lado a “*détente*” clamava por um relaxamento na tensão com a URSS, também pedia que fossem utilizadas manobras mais dissuasoras, que evitassem a vontade da URSS entrar em conflito. Em termos políticos o relatório considerava que uma redução de força de ambos os lados, EUA e URSS, seria importante, mas ao mesmo tempo também tinha considerações militares. Por exemplo, advogava por uma maior defesa das áreas expostas, por exemplo o Mediterrâneo. A NATO afirma que o relatório aprofundou a abordagem à segurança por parte da organização, começando a abrir caminho para a NATO com um papel diferente na construção da segurança global, bem como “*anticipated the breakdown of the deadlock between West and East*”.

Destaca-se a seguinte frase do relatório:

“Military security and a policy of détente are not contradictory. Collective defense is a stabilizing factor in world politics. It is necessary condition for effective policies directed towards a greater relaxation of tensions. The way to peace and stability in Europe rests in particular on the use of the Alliance constructively in the interest of détente. The participation of the USSR and the USA will be necessary to achieve a settlement of the political problems in Europe”. (NATO, 1967)

3.2.3 Após a Guerra Fria

“The Berlin Wall wasn’t the only barrier to fall after the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War. Traditional barriers to the flow of money, people and ideas also fell.” – Fareed Zakaria

Johnston (2017:119) tem a seguinte frase sobre o fim da Guerra Fria:

“the effect of the Cold War’s end on the discipline of international relations to that of the Titanic’s sinking on the profession of maritime engineering. Both were unexpected and seemed to change everything.”

O fim da Guerra Fria é claramente uma *critical juncture* para a NATO. Se até então as outras *critical junctures* afetavam a credibilidade da NATO, seja por falta de desenvolvimento institucional ou por questões políticas no seio da Aliança, esta *critical juncture* ameaçava a *raison d’être* da NATO. Com a dissolução do Pacto de Varsóvia, bem como com as revoluções democráticas no leste europeu, a NATO deixava de ter o inimigo que unia os países-membros. Mais, a perspectiva da integração europeia e a criação da OSCE deixavam no ar o fim da NATO. (Johnston, 2017)

A NATO sobreviveu ao fim da Guerra Fria, conseguiu mudar a sua *raison d’être*. Importa agora perceber alguns motivos pelos quais tal sucedeu.

Duffield (1994) avança três razões principais: em primeiro, a persistência de ameaças externas comuns que justificam a continuidade da Aliança; em segundo lugar, o pessimismo com que as pessoas abordavam a capacidade da NATO se adaptar institucionalmente, sobretudo com a NATO a assumir um papel relevante nos conflitos da Europa Central e de Leste, e também a promoção da estabilidade dentro do antigo bloco soviético; por fim, e a mais importante, o papel da NATO na estabilização da Europa Ocidental, onde até então os estados eram rivais.

O autor argumenta que a NATO é fundamental na manutenção de uma Europa em paz, e se não tem um inimigo declarado como na Guerra Fria, continua a desempenhar funções essenciais na segurança de todos os seus membros.

3.2.4 O primeiro conceito estratégico público – Conceito Estratégico da Aliança (novembro de 1991)

“This Strategic Concept reaffirms the defensive nature of the Alliance and the resolve of its members to safeguard their security, sovereignty and territorial integrity. The Alliance’s policy is based on dialogue; co-operation; and effective collective defense as mutually reinforcing instruments for preserving the peace.

Making full use of the new opportunities available, the Alliance will maintain security at the lowest possible level of forces consistent with the requirements of defense. In this way, the Alliance is making an essential contribution to promoting a lasting peaceful order.” (NATO, 1991)

Sem uma ameaça direta à soberania europeia, a NATO preparou um novo conceito estratégico. O “*New Strategic Concept*” adotado em novembro de 1991, na cimeira de Roma, deixou de ser confrontacional, e mudou o foco da Aliança para a prevenção de conflitos bem como a gestão de crises através do diálogo e de cooperação, pedindo aos membros para usarem meios não-militares para resolverem as preocupações securitárias. O novo *conceito estratégico* pedia cortes no número das forças estacionadas em vários pontos, redução de armas nucleares e redução da preparação militar. (Davis, 2010)

Este documento também acomodava as alterações estruturais do sistema internacional onde as principais ameaças à NATO surgiam de fora das suas fronteiras. Mais ainda, confirmava a democracia, os Direitos Humanos e o Estado de Direito como a alma da Aliança. (Sloan, 2016)

Este *conceito estratégico* afirmava ainda o propósito de aumentar a segurança coletiva de todos os membros, sobretudo na Europa, através de cooperação e parcerias com os anteriores adversários. Neste novo documento, havia ainda um acordo em que os membros europeus se comprometiam em aumentar as contribuições para a NATO, bem como serem mais responsáveis da sua própria segurança. (Johnston, 2017)

3.2.5 O desmantelamento da Jugoslávia e as guerras na Bósnia e no Kosovo

Com o fim da Guerra Fria a ordem imposta pela URSS no leste europeu colapsou, e rapidamente emergiram os problemas na região. Sobretudo no espaço pertencente à ex-Jugoslávia. Com a declaração de independência da Eslovénia e da Croácia em junho de 1991, seguida da declaração de independência da Bósnia em março de 1992, rapidamente a emergiu na Bósnia a violência sectária. Isto porque a Bósnia tinha no seu território três etnias diferentes: a maioria eram os *Bosniak* que eram muçulmanos, e em minoria estavam os Sérvios que eram ortodoxos bem como os Croatas que eram católicos. (Johnston, 2017)

O final da Guerra Fria também ajudou a que o impasse no Conselho de Segurança das Nações Unidas fosse ultrapassado visto que EUA e URSS vetavam as resoluções de um ou outro, e sinal disso foi a cooperação entre a Rússia e os EUA para darem luz verde a uma missão da ONU que impedisse a invasão do Kuwait por parte do Iraque. (ibidem) O que fez então com que com o aumentar das tensões na Bósnia, a ONU tomasse medidas para terminar o conflito. (Thies, 2009)

Assim, face a toda a violência na Bósnia a ONU começou por impor um embargo de armas à Jugoslávia que visava colocar um fim ao conflito. Como tal não surtiu efeito, seguiu-se o lançamento de uma missão de *peacekeeping*, a UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) criada sob o mandato da resolução 743 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, aprovado a 21 de fevereiro de 1992. (ONU)

A NATO por esta altura afirmava que o problema estava fora da sua área de interesse, e então não lançou qualquer missão de *peacekeeping* sua. Mas afirmava disponibilidade, consoante a vontade dos países-membros da Aliança, para participar em tarefas de *peacekeeping* que a ONU pretendesse (Thies, 2009). Mais ainda, com as eleições americanas a aproximarem-se, o presidente à altura, George W. H. Bush, que tentava a reeleição, não pretendia envolver-se, pois, sabia que tal poderia custar-lhe a reeleição. (Johnston, 2017)

A ONU já tinha decretado uma zona de exclusão aérea sobre a capital da Bósnia, sendo que tal zona não estava a ser respeitada pelos bósnios sérvios. O ponto de viragem, que serviu para a Aliança se envolver no conflito foi quando um ataque de

morteiros num mercado central matou cerca de 68 civis e deixou muitos mais feridos, isto a 5 de fevereiro de 1994. (Thies, 2009)

A UNPROFOR não estava a ser bem-sucedida na missão de restabelecer a paz, e após meses de discussões dentro da NATO, foi lançada a Operação *Força Deliberada*, que consistiu em três semanas de bombardeamentos aéreos sobre as posições dos bósnios sérvios, de 30 de agosto a 20 de setembro de 1995, conseguindo assim trazer os sérvios para a mesa de negociações. (ibidem)

Com os sérvios à mesa das negociações, a ONU mandou a NATO para implementar o Acordo de Dayton, assinado em novembro de 1995. Os acordos de paz de Dayton tinham sobretudo três objetivos declarados: terminar imediatamente com as hostilidades, autorizar a implementação de um programa civil e militar, bem como o estabelecimento de um governo Bósnio. (Sloan, 2016)

Através da resolução 1031 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no dia 6 de dezembro de 1995, foi criada a *Implementation Force* (IFOR), que era uma força da NATO composta por 60 mil soldados, que iria aliviar a UNPROFOR, e ajudar a implementar os acordos de Dayton. Esta foi a missão de maior dimensão alguma vez lançada pela NATO. (Sloan, 2016) Em 1995, a IFOR foi substituída pela *Stabilization Force* (SFOR), que continuava mandatada pela ONU para manter a paz.

Sloan (2016:137) afirma que: “*Over the years, NATO helped establish relative peace in Bosnia*”, sendo que esta força se manteve na Bósnia até 2004.

Sendo que os problemas nos Balcãs ainda não estavam terminados, em 1998 começou outro conflito. Militares sérvios estacionados no Kosovo envolveram-se em conflito com as forças albanesas, originando cerca de 1500 mortos, bem como 400 mil pessoas deslocadas. (Sloan, 2016)

O NAC autorizou o Secretário Geral da NATO, Javier Solana, a iniciar ataques aéreos da NATO caso Milosevic não aceitasse o plano de retirar parte das suas forças estacionadas no Kosovo. Tal aconteceu, e a NATO iniciou ataques aéreos contra alvos sérvios no Kosovo e na Sérvia, o que levou as forças sérvias estacionadas no Kosovo a iniciarem um massacre contra a população albanesa do Kosovo. (Sloan, 2016)

Ora, a NATO conduziu esta missão sem um mandato das Nações Unidas, pois havia perspectiva da China e da Rússia não aprovarem a resolução no Conselho de Segurança. Sloan (2016: 142) diz que:

“The european allies would have much preferred having such a mandate but accepted the US argument that it was more important in this case to send a forceful message to Milosevic and stop the ethnic cleansing than to stick to international niceties.”

Durante 78 dias a NATO bombardeou pontos estratégicos das forças sérvias, o que acabou por levar à aceitação do acordo de paz com as condições impostas pela NATO, encerrando o conflito no dia 3 de junho de 1999. (ibidem)

3.2.6 O segundo conceito estratégico público – Conceito Estratégico da Aliança (abril de 1999)

Em 1999 a NATO celebrou 50 anos, e durante a cimeira de Washington de abril do mesmo ano, começaram a ser feitas negociações para o lançamento de um novo *conceito estratégico* que preparasse a Aliança para o século XXI. E, à luz das intervenções na Bósnia e no Kosovo, eram esperadas algumas alterações relevantes no documento. Fruto da emergência de novas formas de conceber a segurança, nomeadamente com a introdução do conceito de *segurança humana* nos discursos oficiais, bem como o surgimento de novos tipos de ameaças, como o terrorismo, conflitos étnicos, instabilidade política e a disseminação de armas nucleares, este documento era aguardado com expectativa. (NATO, 2019)

Durante as discussões do documento, e com a experiência passada no conflito dos Balcãs, havia pressão por parte dos EUA para que a NATO pudesse atuar sem mandato das Nações Unidas (Sloan, 2016), o que para os aliados europeus não devia ser a regra, mas sim a exceção. Procurando sempre obter um mandato do Conselho de Segurança, e caso a China ou a Rússia bloqueassem o documento, aí sim a NATO agiria sem mandato. (ibidem)

A estabilidade da área euro-atlântica surgia como a principal missão da NATO, mas o documento acomodava uma adaptação ao novo ambiente securitário. Sendo que este clamava também por um maior desenvolvimento de capacidades comuns, para suportar as missões de apoio à paz e a defesa coletiva, através da combinação de forças convencionais e nucleares. (NATO, 2019)

3.2.7 O pós-11/09 – invasão do Afeganistão e do Iraque

O 11 de setembro de 2001 foi um ataque terrorista sem precedentes: tanto na violência que teve, como no impacto que teve no sistema internacional.

Pela primeira vez na história, o NAC invoca o artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte. Uma demonstração de solidariedade da Aliança aos EUA, que estes agradeceram, mas onde afirmaram desejar conduzir as operações militares por si (Sloan, 2016).

Os EUA pretendiam conduzir a guerra no Afeganistão unilateralmente. Os principais estratégias da sua política externa queriam que a resposta ao atentado fosse coordenada pelos EUA e não pela NATO. A vontade americana era conduzir a intervenção na base da cooperação internacional *ad hoc*, e não através de instituições. (Johnston, 2017)

Johnston (2017:166) cita o à altura secretário de defesa americano, Donald Rumsfeld: *“The mission must determine the coalition; the coalition must not determine the mission”*, onde fica bem demonstrada a vontade que os EUA tinham de conduzir a guerra unilateralmente, marginalizando o papel da NATO.

Inicialmente a intervenção no Afeganistão, apesar da ativação do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, foi conduzida pelos EUA de forma bilateral com os aliados, não através da NATO. Dentro da NATO houve apenas acordo para ser dado um apoio logístico aos EUA e aos aliados que estavam na guerra. (Sloan, 2016)

O envolvimento da NATO no Afeganistão, para além do apoio logístico dado, fez-se através da *Força Internacional de Assistência para Segurança (ISAF)*, que consistia

numa missão de segurança liderada por si. Esta missão foi criada pela Resolução 1386 do Conselho de Segurança da ONU, em 20 de dezembro de 2001 e, cujo objetivo principal era assistir as autoridades afegãs a manter a segurança em Kabul bem como nas áreas circundantes, sendo que a NATO só assumiu o controlo formal da missão em agosto de 2003, com a Resolução 1510 do Conselho de Segurança. (Sloan, 2016)

Esta missão consistia em garantir a segurança do Afeganistão, através da manutenção da paz e a reconstrução do Estado de Direito no país.

No caso da guerra do Iraque, iniciada a 20 de março de 2003, o caso foi totalmente diferente. Os EUA, continuando na sua guerra global contra o terrorismo, com o intuito de depor o regime de Saddam Hussein, invadiram o Iraque. Esta decisão unilateral de entrar em guerra por parte dos EUA criou algumas cisões no seio da Aliança. (Johnston, 2017)

Sobretudo, por parte dos governos da França e da Alemanha, que não desejavam que a guerra fosse conduzida de forma unilateral, sem um mandato por parte das Nações Unidas. (Sloan, 2016)

3.2.8 O último Conceito Estratégico a ser lançado (SC2010)

“38. We, the political leaders of NATO, are determined to continue renewal of our Alliance so that is fit for purpose in addressing the 21st Century Security challenges. We are firmly committed to preserve its effectiveness as the globe’s most successful political-military Alliance. Our Alliance thrives as a source of hope because it is based on common values of individual liberty, democracy, human rights and the rule of law, and because our common essential and enduring purpose is to safeguard the freedom and security of its members. These values and objectives are universal and perpetual, and we are determined to defend them through unity, solidarity, strength and resolve.” (NATO, 2010)

Atualmente, o *conceito estratégico* da NATO compreende 3 pressupostos: defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa:

Para a defesa coletiva o *conceito estratégico* afirma que:

“NATO members will always assist each other against attack, in accordance with Article 5 of the Washington Treaty. That commitment remains firm and binding. NATO will deter and defend against any threat of aggression, and against emerging security challenges where they threaten the fundamental security of individual Allies or the Alliance as a whole.”

Sobre a gestão de crises afirma o seguinte:

“NATO has a unique and a robust set of political and military capabilities to address the full spectrum of crises- before, during and after conflicts. NATO will actively employ an appropriate mix of those political and military tools to help manage developing crises that have the potential to affect Alliance security, before they escalate into conflicts; to stop ongoing conflicts where they affect Alliance security; and to help consolidate stability in post-conflict situations where that contributes to Euro-Atlantic security.”

Quanto à segurança cooperativa o conceito estratégico diz o seguinte:

“The Alliance is affected by, and can affect, political and security developments beyond its borders. The Alliance will engage actively to enhance international security, through partnership with relevant countries and other international organizations; by contributing actively to arms control, nonproliferation and disarmament; and by keeping the door to membership in the Alliance open to all European democracies that meet NATO’s standards.”

Considerações Finais

Respondendo então à questão de partida da dissertação “*De que forma evolução da ordem internacional pode condicionar as opções securitárias dos atores internacionais?*”, consideramos o seguinte:

A *ordem internacional* condiciona as práticas securitárias dos atores internacionais. No caso particular da NATO, a sua evolução institucional bem como a sua *raison d'être* foram acomodando as alterações que foram acontecendo no sistema internacional.

As “*critical junctures*” demonstram como, à medida dos acontecimentos, a NATO ia acomodando novas práticas e novos conceitos securitários.

Há apenas uma ressalva a fazer, na evolução do conceito de *segurança*, que como foi mencionado em cima, mudou o objeto referente, tornando as pessoas o centro das práticas securitárias; tal não se verificou nas práticas securitárias da NATO, onde a segurança continua a ter como objeto referente maioritário os Estados.

Relativamente às *ordens internacionais*, houve de umas para as outras elementos de continuidade, não havendo ruturas totais com os princípios de umas para as outras. Neste momento atual, a *ordem internacional* é uma globalização das normas e princípios emanados pela *ordem transatlântica*, fruto do triunfo na Guerra Fria. As práticas e normas da comunidade de segurança Transatlântica tornaram-se parte integrante da *ordem internacional*.

Bibliografia

Adler, Emanuel (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 319-363.

Obtido de <https://journals.sagepub.com/content/3/3/319>

Adler, Emanuel, & Barnett, Michael (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Adler, E. (2013). Constructivism in International Relations: Sources, Contributions and Debates. In W. Carlsnaes, T. Risse & B. Simmons, *Handbook of International Relations* (2ª ed.). Londres: SAGE Publications.

Baldwin, David A. (1997). The concept of security*. *Review of International Studies*, 23, 5-26.

Obtido de <http://www.jstor.org/stable/20097464>

Baldwin, David A. (2016). *Power and International Relations – A Conceptual Approach*. Nova Jérícia: Princeton University Press.

Barnett, Michael, & Duvall, Raymond (2005). Power in International Politics. *International Organization*, 59, 39-75.

Obtido de http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818305050010

Booth, Ken (2007). *Theory of World Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brauch, Hans Günter (2011). *Coping with global environmental change, disasters and security*. Berlim: Springer.

Brown, Chris, & Ainley, Kirsten (2005). *Understanding International Relations* (3^a ed.). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Bull, Hedley (2002). *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. (3^a ed.). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Burchill, Scott (2005). Liberalism. In S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit & J. True, *Theories of International Relations* (3^a ed.). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Buzan, Barry G., Waever, Ole, & de Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, Barry G. (2004). *From International to World Society?: English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry G., & Hansen, Lene (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Nova Iorque: Cambridge University Press.

Carnier, Roberto (2014, dezembro 30). *As Ordens Internacionais: 1815-1991*. Obtido em junho 2, 2019, de <https://medium.com/ordens-internacionais/as-ordens-internacionais-1815-1991-4cab16eab149>

Cornut, Jérémie (2015). Analytic Eclecticism in Practice: A Method for Combining International Relations Theories. *International Studies Perspectives*, 16(1), 50-66.

Obtido de <https://doi.org/10.1111/insp.12072>

Dahl, Robert A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215.

Obtido de <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>

Davis, Christopher R. (2010). NATO's Next Strategic Concept – How the Alliance's New Strategy Will Reshape Global Security. *Strategic Studies Quarterly*, 4(4), 32-49.

Obtido de <https://www.jstor.org/stable/26269814>

Deutsch, Karl W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Nova Jérсия: Princeton University Press.

Donnelly, Jack (2005). Realism. In S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit & J. True, *Theories of International Relations* (3ª ed.). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Duffield, John S. (1994). NATO's Functions after the Cold War. *Political Science Quarterly*, 109(5), 763-787.

Obtido de <http://www.jstor.org/stable/2152531>

Dunne, Tim, Hansen, Lene, & Wight, Colin (2013). The end of International Relations Theory?. *European Journal of International Relations*, 19(3), 405-425.

Obtido de <https://doi.org/10.1177/1354066113495485>

Fukuyama, Francis (1989). The End of History?. *The National Interest*, 16, 3-18.

Obtido de <https://www.jstor.org/stable/24027184>

Gross, Leo (1948). The Peace of Westphalia, 1648-1948. *The American Journal of International Law*, 42(1), 20-41.

Obtido de <http://www.jstor.org/stable/2193560>

Haass, Richard (2017). *A World in Disarray – American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. Nova Iorque: Penguin Press.

Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics – A theory and its implications*. Nova Iorque: Routledge.

Hobsbawm, Eric (2007). *O Breve Século XX: 1914-1991* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Companhia das Letras.

Hurd, I. (2008). Constructivism. In C. Reus-Smit & D. Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Hurrell, Andrew (2007). *On Global Order – Power, Values, and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Ikenberry, John G. (2001). *After Victory: Order and Power in International Politics*. Nova Jérícia: Princeton University Press.

Ikenberry, John G. (2018). The end of liberal international order?. *International Affairs*, 94(1), 7-23.

Obtido de <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>

Johnston, Seth A. (2017). *How NATO Adapts – Strategy and Organization in the Atlantic Alliance since 1950*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kagan, Robert (2018). *The Jungle Grows Back*. Nova Iorque: A.A. Knopf.

Kehoane, Robert O., & Nye Jr., Joseph S. (2011). *Power & Interdependence* (4ª ed.). Califórnia: Pearson.

Kerr, Pauline (2009). Human Security and Diplomacy. *The Routledge Handbook of Security Studies*, 2, 115-125.

Kissinger, Henry A. (2014). *Ordem Mundial* (C. Figueiredo, Trad.). Rio de Janeiro: Editora Objetiva.

Kupchan, Charles A. (2014). The Normative Foundations of Hegemony and The Coming Challenge to Pax Americana. *Security Studies*, 23(2), 219-257.

Obtido de DOI: 10.1080/09636412.2014.874205

Linklater, Andrew. (2005). The English School. In S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit & J. True, *Theories of International Relations* (3ª ed.). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Macmillan, Margaret (2004). *Paz em Paris 1919: A Conferência de Paris e seu mister de encerrar a Grande Guerra*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

Maltez, José A. (2010). *Curso de Relações Internacionais*. Parede: Editora Principia.

Mearsheimer, John J. (1998). A Realist Reply. *International Security*, 20(1), 82-93.

Obtido de <https://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0022.pdf>

Morgenthau, Hans J. (1945) *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nova Iorque: A.A. Knopf.

Muller, James W. (1999). *Churchill's "Iron Curtain" Speech Fifty Years Later*. Londres: University of Missouri Press.

NATO (1949). *Tratado do Atlântico Norte*. Obtido em abril 1, 2019, de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt

NATO (1991). *Strategic Concept of the Alliance*. Obtido em abril 4, 2019, de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm?

NATO (1999). *Strategic Concept of the Alliance*. Obtido em abril 6, 2019, de https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

NATO (2010). *Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Obtido em abril 8, 2019, de <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

NATO (2019). *Strategic Concepts*. Obtido em abril 10, 2019, de https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm

ONU (1994). *Human Development Report*. Nova Iorque: Oxford University Press.

Onuf, Nicholas (1994). The Constitution of International Society. *European Journal of International Law*, 5(1), 1-19.

Priberam. *Ordem*. Obtido em dezembro 10, de 2018 de <https://dicionario.priberam.org/ordem>

Research AND Development (2016). *Understanding the Current International Order*. California: RAND Corporation.

Obtido em 2019, março 3 de <https://doi.org/10.7249/RR1598>

Reus-Smit, Christian. (2005). Constructivism. In S. Burchill, A. Linklater, R. Devetak, J. Donnelly, M. Paterson, C. Reus-Smit & J. True, *Theories of International Relations* (3ª ed.). Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Sampaio, Ana L., & Russo, Gabriela (2011). A Liga das Nações: uma perspectiva Europeia. *Caderno de Relações Internacionais*, 4(1), 1-23.

Obtido de <http://doi.org/10.17771/PUCRio.CadRI.17772>

Schweller, Randall L. (2001). The Problem of International Order Revisited: A Review Essay. *International Security*, 26(1), 161-186.

Obtido de <https://www.jstor.org/stable/3092081>

Singer, David J. (1961). The Level-of-Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, 14(1), 77-92.

Sloan, Stanley R. (2016). *Defense of the West – NATO, The European Union and the Transatlantic Bargain*. Manchester: Manchester University Press.

Sil, Rudra; Katzenstein, Peter J. (2010). Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions. *Perspectives on Politics*, 8(2), 411-431.

Obtido de <https://doi.org/10.1017/S1537592710001179>

Thies, Wallace J. (2009). *Why NATO Endures*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tönnies, Ferdinand (2001). *Community and civil society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Viotti, Paul R., & Kauppi, Mark V. (2012). *International Relations Theory*. (5ª ed.). Washington: Georgetown University.

Walt, Stephen M. (1988). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, 110, 29-46.

Obtido de <https://www.jstor.org/stable/1149275>

Waltz, Kenneth N. (2002) *Teoria das Relações Internacionais* (M. L. Felgueiras Gayo, Trad.). Lisboa: Gradiva.

Wendt, Alexander (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

Williams, Paul D. (2008). *Security Studies – An Introduction*. Nova Iorque: Routledge.

Wolfers, Arnold (1952). “National Security” as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), 481-502.

Obtido de <https://www.jstor.org/stable/2145138>

Zakaria, Fareed (n.d.). BrainyQuote.com Obtido em junho 19, 2019, de https://www.brainyquote.com/quotes/fareed_zakaria_221491

