

TOCADA PELA PRIMEIRA VEZ? DEFESA COLETIVA, GESTÃO DE CRISES E SEGURANÇA COOPERATIVA NO NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DA OTAN

**Touched for the very first time? Collective defense,
crisis management and cooperative security in the new
NATO Strategic Concept**

Diego Santos Vieira de Jesus¹

No contexto de sua criação em 1949, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) agregou Estados que tinham interesses convergentes no que dizia respeito à organização da defesa comum do espaço norte-atlântico. Naquele momento, o objetivo era fazer frente à ameaça representada pela URSS, salvaguardando a liberdade e a segurança de todos os seus membros por meios políticos e militares (RIBEIRO, 2011, p.1). Mais de duas décadas após o fim da Guerra Fria, a organização chega a um momento da sua história em que se vê obrigada a lidar com desenvolvimentos ainda mais complexos. As dificuldades em teatros de operações como o Afeganistão deixam claro que as operações militares não permitirão por elas mesmas atingir um resultado satisfatório. Além disso, a proliferação de ameaças assimétricas e não-tradicionais amplia a possibilidade de conflito nas fronteiras aliadas. A crise econômico-financeira iniciada em 2008 nos EUA aponta para a necessidade de racionalização de estruturas e recursos (LEMOS & EUGÊNIO, 2011, p.56). Em 2014, durante uma conferência no Reino Unido, os membros da OTAN manifestaram seu apoio à Ucrânia nos conflitos com separatistas pró-Rússia, ainda que tenham excluído a possibilidade de uma intervenção militar e um possível ingresso da Ucrânia na aliança militar. O governo russo negou envolvimento direto na crise, mas os líderes da aliança atribuíram à Rússia uma influência desestabilizadora na região, solicitando a ela que retirasse suas tropas da

¹ Doutor em Relações Internacionais e Professor da Graduação em Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-Rio) e do Centro Universitário Hermínio da Silveira IBMR – Laureate (UNI-IBMR) (dvieira@espm.br; diego.jesus@ibmr.br).

Ucrânia, interrompesse o fluxo de armas, soldados e fundos aos separatistas e colocasse fim à anexação da Crimeia. Ademais, o avanço do grupo terrorista Estado Islâmico no norte do Iraque também esteve na pauta da cúpula.

A definição das linhas essenciais da estratégia da OTAN deve levar em consideração ameaças cada vez mais complexas e multifacetadas num mundo globalizado. O ambiente internacional dos próximos anos incorpora aspectos como a maior assertividade da Rússia; o fortalecimento de potências de dimensão continental, como China, Índia e Brasil, bem como Estados menores, mas de grande potencial de crescimento; dificuldades financeiras nas economias desenvolvidas e maior desenvolvimento das emergentes; e o maior número de regiões desestruturadas e sem controle, onde se desenvolvem conflitos étnico-religiosos. Colocam-se, assim, questões importantes para a OTAN, como as formas de fazer frente à natureza das ameaças previsíveis, ultrapassar o dilema segurança regional/segurança global, vencer as dificuldades de atuar fora da região e manter a coesão interna. Embora haja o lastro de segurança que apenas o vetor militar pode oferecer, são muitas vezes indispensáveis ao sucesso da organização a contribuição da diplomacia; as medidas de apoio econômico e social; as atividades de assistência e de governança; a execução de tarefas logísticas e a cooperação em termos de treinamento. Ainda que poderosos, os recursos da OTAN nem sempre bastam para a realização de respostas eficazes, seja por insuficiência estrutural ou conjuntural de meios ou pela necessidade de utilização de certos espaços e vias de acesso que a organização não controla. Tais respostas também podem tomar muito tempo e exigir empenho global. Torna-se necessário, nesse sentido, recorrer cada vez mais a medidas de segurança em cooperação com outros Estados e organizações para que o êxito possa ser atingido (SANTOS, 2010, p.39-40).

A fim de lidar com tantos desafios, a OTAN conta com as orientações estabelecidas nos seus Conceitos Estratégicos. A elaboração desses documentos – que não são juridicamente vinculantes nem trazem informações objetivas de natureza financeira – reflete a busca de construção de consenso entre os membros da organização acerca de ameaças existentes e potenciais, a codificação de práticas desenvolvidas e a estipulação de formas de ação diplomática e militar em relação a Estados não-membros. Eles definem, assim, os grandes princípios políticos comuns para enquadrar as decisões

e ações da OTAN e são evolutivos em vez de revolucionários: um novo Conceito Estratégico traz inovações, mas não rompe completamente com os anteriores, uma vez que possuem semelhanças evidentes (RIBEIRO, 2011, p.12). O sétimo e último Conceito Estratégico da OTAN foi aprovado na reunião de Lisboa em 2010, apontando para o enfrentamento de um conjunto de novas ameaças mais complexas. Quatro documentos de circulação interna e restrita foram produzidos na Guerra Fria com o objetivo de orientar o planejamento militar em relação à ameaça representada pela URSS, ao passo que os outros três produzidos após o fim da ordem bipolar foram mais abrangentes e amplamente discutidos, sinalizando ameaças e riscos à segurança dos membros da organização. A adoção de um novo Conceito Estratégico em 2010 foi um avanço, uma vez que prometia colocar fim a um período traumático na história da organização, no qual fora dominada por uma crise em que seu papel não estava claro, as relações entre seus membros estavam abaladas, e o sucesso no engajamento no Afeganistão mostrava-se difícil. O novo Conceito Estratégico pretendia oferecer à organização uma “curva de Madonna”, expressão utilizada por van Ham (2008) ao analisar a OTAN, em referência à artista pop por sua capacidade de adaptação a novas tarefas e de reinvenção em face de possíveis quedas, enquanto preservava seus princípios básicos e mantinha a determinação para conquistar cada vez mais relevância.

O novo Conceito Estratégico definia a OTAN como uma aliança modernizada e um jogador cooperativo num mundo globalizado. Essa mudança se fazia necessária porque, embora a OTAN estivesse atualmente mais ativa do que em qualquer outro momento da sua história, seus propósitos e valores estavam menos claros do que no passado, e o sucesso era mais dificilmente conquistado (FLOCKHART, 2011, p.5-9). Uma das novidades do Conceito Estratégico de 2010 foi a importância dada ao processo de produção do documento. As reflexões, as consultas e os rascunhos do Conceito Estratégico eram percebidos como oportunidades para se construir entendimento e se engajarem vários atores para comprometer os aliados a um conjunto renovado de princípios, papéis e políticas. O debate foi ampliado para trazer a contribuição do público e de especialistas. Definiu-se inclusive um grupo de peritos que estavam no centro da reflexão e que produziram um relatório que orientou o debate (OTAN, 2014).

O objetivo do artigo é explicar por que a OTAN adotou um novo Conceito Estratégico em 2010. O argumento central indica que a adoção de tal Conceito Estratégico está relacionada à necessidade de aprimoramento da defesa coletiva para se garantir o conjunto de capacidades necessárias ao enfrentamento das novas ameaças e ao fortalecimento das capacidades da organização para a gestão de crises e a segurança cooperativa, o que implicava o incremento da troca de informações, a melhoria das capacidades militares, o desenvolvimento de capacidades de natureza civil, a ampliação e a intensificação das consultas políticas entre os membros da OTAN e a maior cooperação com Estados não-membros da organização e outras instituições internacionais. Além de propor a ampliação de capacidades para as ações funcionais, o novo Conceito Estratégico também ressalta a importância do uso contínuo da ação retórica para a reafirmação dos valores compartilhados e da coesão da organização. Para que se entendam as continuidades e mudanças com a adoção do último Conceito Estratégico da organização, examinarei primeiramente os traços de continuidade e mudança nos Conceitos Estratégicos adotados durante a Guerra Fria e na década de 1990 nas duas próximas seções. A seguir, analisarei os principais pontos do novo Conceito Estratégico. Antes de tecer as considerações finais, examinarei nas duas seções seguintes as continuidades e mudanças no novo Conceito Estratégico em relação aos anteriores e seus principais avanços e limitações, respectivamente.

Os Conceitos Estratégicos da OTAN durante a Guerra Fria

A formulação da decisão na OTAN sempre foi um processo permeado por problemas, porque ele inevitavelmente carrega o potencial para que se evidencie a falta de unidade na organização e se exponham assim as tensões estruturais e as contradições inerentes da Aliança. Como uma organização intergovernamental sem transferência de soberania para suas estruturas institucionais, a OTAN tem um processo de formulação de decisões baseadas em consenso. Se por um lado a unidade nessas decisões sempre foi vista como uma prova da coesão entre seus membros, a falta de unidade foi vista como um desafio à determinação da OTAN na garantia da defesa coletiva. Em alguns momentos durante a Guerra Fria, tinha-se a sensação de que o medo dos aliados europeus quanto à divergência em relação aos EUA era maior do que aquele que tinham

em relação a um ataque pela URSS. As decisões da OTAN pareciam estar relacionadas à coesão e à credibilidade da dissuasão estendida, o que levava à constante reafirmação retórica de valores compartilhados da Aliança e um medo latente de ruptura da unidade. Por conta disso, a busca do consenso para algumas decisões conduziu a negociações e tentativas de persuasão cuidadosas, tendo os EUA um papel de líder firme e paciente. Nos primeiros quarenta anos da organização, nenhuma missão militar foi conduzida, e a ação funcional ficou confinada a exercícios militares, planejamento estratégico e formulação de decisão sobre procedimentos (FLOCKHART, 2011, p.32-33).

As divergências sobre a própria natureza da OTAN evidenciam as divisões entre seus membros. Nos primeiros anos da organização, os EUA desejavam evitar compromissos permanentes como a defesa das democracias europeias, o que fica nítido na ambiguidade dos termos do Tratado de Washington: a cláusula relacionada à defesa coletiva só obriga os aliados a responderem a uma agressão armada da forma considerada necessária com o objetivo de preservar a autonomia dos EUA para decidirem o momento e a intensidade da reação a um ataque contra a OTAN. Os EUA não poderiam, entretanto, deixar de responder a uma invasão de seus aliados europeus sem perder a credibilidade no nível externo. Ao mesmo tempo, aliados europeus como França e Reino Unido questionaram com relativa frequência a validade da garantia de segurança dos EUA, em especial após o desenvolvimento de uma capacidade nuclear significativa pela URSS (GASPAR, 2010, p.12-13).

A tentativa de construção de unidade fica clara nos primeiros Conceitos Estratégicos da OTAN. Os Conceitos Estratégicos da época da Guerra Fria eram mais simples e privilegiavam tarefas como a dissuasão e a defesa em relação ao Pacto de Varsóvia, as quais se traduziram na presença avançada de forças aliadas junto às fronteiras de Estados europeus pertencentes ao bloco comunista e na concepção de “resposta flexível”, viabilizada pela presença de armas nucleares estratégicas e não-estratégicas, bem como de sistemas convencionais. O fim da Guerra Fria trouxe à OTAN o questionamento acerca de sua relevância em face do desaparecimento da ameaça que constituía a razão de ser da organização. Entretanto, tanto na América do Norte como na Europa identificava-se a defesa de continuação da OTAN por conta das incertezas em torno de ameaças externas ao espaço norte-atlântico; da capacidade de

adaptação revelada pela organização para prevenir, conter e controlar conflitos militares nas Europas Central e Oriental; e do papel da organização na cooperação entre os membros europeus e os norte-americanos (RIBEIRO, 2011, p.1-2).

O primeiro Conceito de 1950 afirmava que a principal função da OTAN era a dissuasão, e, caso tal função não fosse alcançada, as forças dos membros da Aliança seriam envolvidas em combate no caso de um ataque da URSS. Tais membros buscavam complementaridade e padronização e reconheciam a inferioridade numérica no que dizia respeito a armamento convencional, o que apontava gradativamente para uma maior dependência em relação à capacidade nuclear dos EUA e a necessidade da OTAN de assegurar a capacidade de conduzir um bombardeio estratégico imediato por todos os meios possíveis e com todas as armas, sem exceção. Com o início da Guerra da Coreia em 1950, a eficácia das estruturas militares aliadas foi colocada em dúvida, levando a uma reformulação do primeiro Conceito. Teve-se a criação da estrutura militar integrada a partir da década de 1950, e, com a inauguração de novos órgãos na instituição e a integração da Grécia e da Turquia, o segundo Conceito – datado de 1952 – ajustava a estratégia anterior com a manutenção de princípios fundamentais (LE MOS & EUGÉNIO, 2011, p.56-57). Entretanto, em 1952, a OTAN definiu objetivos muito ambiciosos que se mostraram financeira e politicamente impraticáveis. Os EUA decidiram mudar a ênfase de sua política de defesa para uma maior dependência em relação ao uso de armas nucleares, o que oferecia maior efetividade militar sem se ter que gastar muito em defesa. Embora se fizessem alusões às armas nucleares em documentos estratégicos, tais armas não tinham sido ainda plenamente integradas a uma estratégia da OTAN. Os EUA e alguns membros europeus gradativamente clamavam pela integração completa da política sobre armas nucleares numa estratégia da organização (OTAN, 2014).

O terceiro Conceito, que data de 1957, centrava a estratégia no uso das armas nucleares, o que permitia reduzir os requisitos de forças convencionais e os encargos com a defesa de membros da aliança. Não houve consenso entre os aliados, de forma que foi introduzida uma cláusula que permitia que, diante de agressões menores, não haveria a obrigação de se recorrer necessariamente a armas nucleares, nem se aceitava a ideia de uma guerra limitada com a URSS. O conceito de retaliação em massa e as

preocupações com as atividades soviéticas fora da região norte-atlântica – como na Crise de Suez em 1956 – foram incorporados ao Conceito, além da maior preocupação com assuntos não-militares, como as consultas entre os Estados membros acerca das relações entre os blocos capitalista e comunista. Em 1956, Canadá, Itália e Noruega recomendaram a solução pacífica de controvérsias entre os membros, uma vez que a Crise de Suez provocou divisões na aliança, bem como a cooperação nas áreas econômica, técnica, científica e cultural. A dependência em relação às armas nucleares dos EUA para a defesa europeia fez com que Estados europeus temessem que os EUA não se empenhassem totalmente caso houvesse um ataque soviético circunscrito ao continente europeu. Após a segunda crise de Berlim (1958-1962) e a crise dos mísseis em Cuba (1962), ficara claro que a possibilidade de retaliação em massa não impediria as ameaças da URSS, de forma que até os EUA iniciaram a defesa de uma estratégia de “resposta flexível” aos avanços soviéticos. O quarto e último Conceito Estratégico da OTAN durante a Guerra Fria foi aprovado em 1968 – após o início da Guerra do Vietnã e a retirada das forças francesas da estrutura integrada da organização – e advogava a flexibilidade e a escalada. A flexibilidade evitaria que agressores potenciais soubessem com certeza a resposta específica da OTAN, concluindo que enfrentariam um grau de risco extremamente elevado e inaceitável, independentemente da natureza do seu ataque. Dentre as respostas militares à agressão, estavam a defesa direta, usando o mesmo nível da agressão; a escalada deliberada, prevendo a ameaça de uso das armas nucleares, à medida que a crise progredisse; e a resposta nuclear geral, entendida como o último degrau de dissuasão (LEMOS & EUGÊNIO, 2011, p.59-60).

Fica claro que as crises relacionadas às decisões acerca das armas nucleares começaram com a adoção do Conceito Estratégico de 1957, seguidas por difíceis negociações que levaram à adoção do Conceito Estratégico seguinte, com a incorporação do conceito de “resposta flexível”. As negociações que conduziram a esses dois Conceitos Estratégicos foram associadas a crises na formulação da decisão, além de que o acordo em torno de uma “resposta flexível” só foi possível por conta da retirada da França da estrutura militar integrada da OTAN em 1966. Ambos os Conceitos Estratégicos eram baseados no princípio de dissuasão estendida e incluíam uma confiança pesada nas armas nucleares, o que periodicamente fazia com que a

OTAN tomasse decisões relacionadas a desdobramentos de armas nucleares a fim de garantir a ligação entre as partes europeias e norte-americanas da Aliança. É interessante observar que a ação funcional trazia o potencial latente para crises e a ameaça à coesão entre os aliados, enquanto a ação retórica era reconhecida como um método mais provável de garantir tal coesão, em particular por meio da afirmação dos valores compartilhados e das garantias dos EUA acerca da credibilidade da dissuasão estendida. A ação retórica quanto à “resposta flexível” é emblemática nesse sentido, especialmente no uso da ambiguidade. Em tal resposta, a ambiguidade era elevada a seu potencial máximo, permitindo a cada lado do Atlântico acreditar que sua interpretação do papel das armas nucleares na estratégia da OTAN tinha prevalecido. Todos os aliados concordavam implicitamente em não desafiar tal ambiguidade, e, como resultado, a OTAN desenvolveu uma prática de negociações cuidadosas sem desafiar a ambiguidade essencial, bem como a relutância a se engajar em decisões que levassem a mudanças muito substantivas por meio da ação funcional (FLOCKHART, 2011, p.33).

Conforme a OTAN definia seus objetivos estratégicos para os vinte anos seguintes, ela decidiu elaborar um relatório que oferecia uma perspectiva para segurança em dois caminhos: o político e o militar. O relatório Harmel de 1967 ofereceu uma análise abrangente do ambiente de segurança desde a assinatura do Tratado do Atlântico Norte em 1949 e defendia a necessidade de se manter uma defesa adequada enquanto se buscasse o relaxamento das tensões nas relações entre Leste e Oeste e se trabalhasse por soluções para os problemas políticos que dividiam a Europa. Em termos políticos, a tarefa seria a formulação de propostas para reduções de forças no Leste e no Oeste; em termos militares, o foco era a defesa de áreas expostas, especialmente o Mediterrâneo. O relatório, elaborado durante a détente entre EUA e URSS, definiu o tom dos primeiros passos da OTAN na direção de uma perspectiva mais cooperativa para as questões de segurança que surgiriam em 1991; entretanto, entre 1967 e 1991, ainda houve momentos de tensão entre os blocos. As tensões aumentaram com a invasão soviética do Afeganistão e o desdobramento de mísseis soviéticos SS-20. Em 1979, a OTAN ofereceu ao Pacto de Varsóvia uma limitação mútua de mísseis balísticos de alcance médio e intermediário, mas, sem uma reação positiva da URSS, ameaçou desdobrar os mísseis Pershing e mísseis de cruzeiro, o que acabou realmente fazendo. A détente

desenvolveu-se com a negociação e a assinatura de acordos entre EUA e URSS para a limitação e a redução de armas nucleares. Na segunda metade da década de 1980, ambos os blocos apontavam para a construção de confiança, mas a desconfiança mútua ainda caracterizava as relações Leste-Oeste. Somente após a queda do Muro de Berlim, a dissolução do Pacto de Varsóvia e o fim da URSS as relações poderiam começar numa nova base (OTAN, 2014; SHEA, 2010, p.13-14).

Os Conceitos Estratégicos da OTAN na década de 1990

O fim da Guerra Fria abriu espaço para a formação de uma crescente autonomia dos Estados europeus na esfera de defesa. Entretanto, a incerteza no processo de transição da Rússia após o fim da URSS exigia a continuidade da garantia estratégica norte-americana. Ademais, os acordos da unificação alemã estipulavam a continuidade de seu status de potência não-nuclearmente armada e previam que ela continuaria a ser membro da OTAN com o objetivo de não buscar meios para garantir autonomamente a sua segurança. A OTAN também se mostrava relevante para a manutenção do vínculo transatlântico entre os EUA e os Estados europeus, que tinha assegurado a paz desde o fim da II Guerra Mundial, ainda que a organização pudesse se tornar supérflua, com o desaparecimento do inimigo principal. A Rússia após o fim da URSS não tinha deixado de ser uma ameaça, a necessidade de contenção da Alemanha não tinha sido eliminada, e a garantia norte-americana da paz na Europa não tinha se tornado irrelevante. Além da garantia de suas funções cruciais, a OTAN deveria incluir também a intervenção militar dos aliados em crises “fora da área” do Tratado de Washington em missões expedicionárias (GASPAR, 2010, p.14-16).

Em face da maior abertura no contexto de fim gradual da Guerra Fria, tornou-se público pela primeira vez um Conceito Estratégico da organização: o quinto Conceito, datado de 1991, rompeu com os anteriores na medida em que não identificou claramente um inimigo e abriu as portas da OTAN a todo o espaço pós-soviético por meio de parcerias e diálogos. Ainda que preservasse a defesa coletiva como o núcleo da estratégia da organização, o Conceito reduzia o papel das forças nucleares para níveis suficientes à garantia da paz e da estabilidade. As ações de combate nos Bálcãs na década de 1990 – enquadradas pelo novo Conceito Estratégico – sinalizavam uma

vocação da OTAN para a solução eficaz de conflitos, o que atribuiu à organização uma nova vida em face dos questionamentos sobre sua falta de utilidade diante da ausência de um inimigo claro identificado (LEMOS & EUGÉNIO, 2011, p.60-61). Para que se desempenhassem as tarefas de segurança, consulta, dissuasão, defesa e a manutenção do equilíbrio estratégico na Europa, tal Conceito Estratégico trouxe como linhas de ação prioritárias a manutenção da segurança dos membros; a cooperação com antigos rivais; a abordagem à segurança com base na cooperação e no diálogo; a redução da dependência em relação às armas nucleares; e a ampliação da flexibilidade e da mobilidade das forças aliadas. Fica evidente que as preocupações estratégicas da organização eram a manutenção da segurança na Europa num contexto de incertezas políticas e a permanência do equilíbrio estratégico na relação com a Rússia, que ainda mantinha um poder militar relevante. Novas estruturas de forças e de comandos foram estabelecidas, e foi conferida maior relevância às forças convencionais. O caráter conjunto das forças foi fortalecido em face das lições extraídas da Guerra do Golfo no início da década de 1990, e, com uma estrutura reformulada de forças e comandos, a OTAN pôde se envolver na dinâmica dos conflitos no território da antiga Iugoslávia (RIBEIRO, 2011, p.2-3).

A adoção de um novo Conceito Estratégico em 1991, o início do processo de alargamento em meados da década de 1990 e a percepção de que o envolvimento da OTAN na Bósnia-Herzegovina efetivamente colocou um fim à guerra fez com que a organização fosse vista como dinâmica e bem sucedida, embora seu papel ainda não estivesse totalmente claro após o fim da Guerra Fria. Gradativamente, desenvolvia-se a perspectiva de uma organização que, de forma bem sucedida, estendia a mão a antigos adversários e contribuía para o estabelecimento e a consolidação da democracia nas Europas Central e Oriental. A OTAN contribuiu para a implementação do Acordo de Paz de Dayton na Bósnia-Herzegovina, ao passo que a União Europeia e a ONU foram vistas como fracassadas nessa ocasião. A perspectiva retórica foi reforçada com a ação funcional na definição de um conjunto de estruturas com propósitos de socialização, como o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, a Parceria para a Paz, o Diálogo

Mediterrânico² e os alargamentos. O foco nas parcerias e no alargamento teve o efeito positivo de desviar a atenção a muitas críticas à atuação da organização nos Bálcãs (FLOCKHART, 2011, p.35-36). Embora o resultado da operação tenha sido considerado um sucesso e a OTAN tenha sido parte de uma campanha fundamental para interromper uma limpeza étnica em Kosovo, a forma como o conflito foi iniciado e gerido mostrou divisões internas e destacou a lacuna nas capacidades de norteamericanos e europeus, resultando em falta de unidade transatlântica e recriminações mútuas (FLOCKHART & KRISTENSEN, 2008, p.9).

Num contexto de tantas dificuldades, a capacidade de adaptação da OTAN ficou evidente no sexto Conceito Estratégico, aprovado nos cinquenta anos da organização em 1999, num momento em que ficam claros desafios como a alteração da configuração política europeia em face da formação de novos Estados no continente, o alargamento da OTAN para o Leste e a tendência de alocação de mais responsabilidades de segurança e defesa para a União Europeia. As tarefas primordiais da OTAN, de acordo com tal Conceito Estratégico, eram a segurança – por meio da gestão de crises e das parcerias que abriam espaço para intervenções expedicionárias –, a consulta, a dissuasão e defesa. O artigo 5 do Tratado de Washington abandonou a visão de “agressões contra o território” e passou a considerar “qualquer ameaça de agressão”, enquanto desapareceu a tarefa de manutenção do equilíbrio estratégico na Europa. Seriam necessários à vitalidade da organização a preservação do elo transatlântico; a manutenção de capacidades militares efetivas; o desenvolvimento de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa; a prevenção de conflitos e a gestão de crises; o estabelecimento de parcerias e do diálogo; e o controle de armas, o desarmamento e a contraproliferação (RIBEIRO, 2011, p.3-4). Assim, a OTAN adotou uma definição de segurança mais abrangente e agregou à tradicional defesa a relevância de fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais, além de identificar novos riscos como o terrorismo, o conflito étnico, as violações dos direitos humanos, a fragilidade econômica e a proliferação das armas de destruição em massa e dos seus vetores. O portfólio de tarefas fundamentais foi ampliado ao incluir segurança, consultas,

² O Diálogo Mediterrânico foi criado em 1994 para institucionalizar as relações da OTAN com Argélia, Tunísia, Marrocos, Mauritânia, Egito, Jordânia e Israel.

dissuasão e defesa, além da gestão de crises e das parcerias a fim de reforçar a segurança e a estabilidade na região norte-atlântica. Para a execução de tais tarefas, os membros da organização poderiam recorrer a forças modernizadas que viabilizariam respostas no espectro total de operações. Eles poderiam combinar apropriadamente forças convencionais e nucleares para defesa coletiva, operações de apoio à paz e operações de resposta a crises (LEMOS & EUGÉNIO, 2011, p.60-61). As forças eram estruturadas com os objetivos de alcançar capacidades militares e cumprir missões específicas, o que levou ao abandono do conceito de equilíbrio de forças, baseado na quantidade de unidades e meios. A estrutura de comandos também foi reorganizada: na Europa, vários comandos funcionais e centros combinados de operações aéreas ficaram subordinados a comandos conjuntos; nos EUA, a nova estrutura era responsável pela promoção e supervisão da transformação permanente das forças e capacidades da OTAN, particularmente por meio do treinamento e do desenvolvimento de conceitos e doutrina (RIBEIRO, 2011, p.4-5).

O novo Conceito Estratégico da OTAN

Os efeitos negativos da guerra em Kosovo relacionados à percepção de incompatibilidades operacionais e a falta de capacidades europeias de alta tecnologia criaram questionamentos acerca da capacidade de ação da OTAN. Tais questionamentos ainda foram alimentados pela falta de comprometimento com o multilateralismo pela administração Bush nos EUA. Entretanto, com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os membros europeus da OTAN evocaram o Artigo 5 do Tratado de Washington pela primeira vez na história da organização em apoio aos EUA. Embora tais eventos tivessem dado início a uma maior solidariedade europeia e a fortes declarações de unidade, as relações transatlânticas ficaram gradativamente abaladas após o início de 2002, o que culminou numa crise mais séria em 2003, quando a França, a Alemanha e a Bélgica recusaram-se a autorizar um planejamento militar avançado da OTAN para auxiliar a defesa da Turquia numa eventual guerra no Iraque. A forma mais assertiva e unilateral com a qual a administração Bush se colocava diante de uma série de situações simbolizou uma ruptura fundamental com a prática estabelecida de negociação e persuasão e a importância do uso contínuo da ação retórica para a

reafirmação dos valores compartilhados e da coesão da organização, que se via privada de métodos testados de superação de crises regulares. Embora mudanças significativas no sistema internacional e as transformações dos padrões de ação funcional claramente apontassem para uma revisão do Conceito Estratégico aprovado em 1999, a falta de confiança e o fim virtual das práticas constantes de negociação fizeram com que a OTAN ficasse incapaz de implementar as revisões necessárias em seu Conceito Estratégico. Nesse sentido, ao longo da década de 2000, a OTAN ficou limitada na tomada de decisões estratégicas, embora tivesse conduzido algumas missões práticas ampliando sua ação funcional, mas sem ser capaz de garantir unidade por meio da ação retórica. Além disso, ao assumir o comando da missão no Afeganistão, a OTAN foi incapaz de construir uma perspectiva fortalecida sobre sua ação, enquanto a missão propriamente dita teve consequências negativas para algumas práticas da organização estabelecidas por longa data, como a partilha equilibrada de riscos (FLOCKHART, 2011, p.38-40). A cooperação prática associada à missão no Afeganistão revelou divisões e fraquezas na Aliança ao demonstrar quais membros estavam determinados a assumir sua parcela de responsabilidade por um conflito que se mostrou mais difícil do que fora antecipado (SHEA, 2010, p.20-21).

Tornavam-se gradativamente mais evidentes as razões pelas quais a OTAN precisava de uma recalibragem estratégica. Os aliados precisavam encontrar consenso em torno da legitimidade de uso da força militar em operações que não tivessem como propósito a autodefesa e, de forma extrema, mesmo sem um mandato explícito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essa era uma das questões mais controversas que não tinham sido resolvidas no Conceito Estratégico de 1999 e que ganhou maior relevância com a ação dos EUA no Iraque em 2003 e a implementação da doutrina norte-americana de preempção durante a administração Bush. Se a OTAN aspirasse a lidar com o terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa, o momento de utilização e a legitimidade da força militar seria uma questão com a qual os aliados precisariam lidar. Além disso, a OTAN parecia focar amplamente nas operações correntes, mas não se dedicava tanto às crises potenciais. Uma série de prioridades precisavam ser definidas para que a organização preservasse sua relevância, em particular a natureza da defesa coletiva e a importância de redefinir seus instrumentos

operacionais para fazer frente a novos desafios na área de segurança de maneira mais efetiva. Evidentemente, a defesa coletiva continuaria sendo o objetivo fundamental da Aliança, mas era preciso se definir mais especificamente o que ela significava quando cortes no suprimento de energia e o terrorismo cibernético pareciam ser ameaças cada vez mais presentes. Ademais, a OTAN deveria colocar suas relações com parceiros globais como a União Europeia e as Nações Unidas em outro patamar, esclarecendo seus direitos e obrigações mediante regras novas e transparentes (VAN HAM, 2008).

Em 2006, uma orientação política abrangente estabelecia prioridades para o desenvolvimento de capacidades específicas para um horizonte de dez a quinze anos, bem como para planejamento e troca de informações. Eventos imprevisíveis que demandavam a capacidade de se anteciparem requisitos potenciais eram admitidos, além da prontidão elevada e da flexibilidade para responder a transformações bruscas (RYNNING & RINGSMOSE, 2009). Além da ameaça representada pelo terrorismo, as campanhas militares no Iraque e no Afeganistão, a crise entre Rússia e Geórgia, os ataques cibernéticos crescentes, a emergência de novas potências e os efeitos da crise financeira mundial levaram a OTAN a adotar um novo Conceito Estratégico em 2010. A proliferação de armas de destruição em massa e o terrorismo eram vistos em tal Conceito Estratégico como as principais ameaças, mas ele também considerava que o ambiente de segurança internacional poderia ser afetado pela instabilidade e conflitos fora das fronteiras da organização, que decorreriam do extremismo e dos tráficos de armas, narcóticos e pessoas. Ademais, os ciberataques poderiam ser dirigidos a organizações governamentais, empresas, redes de transportes e abastecimento ou outras infraestruturas críticas, e perturbações das rotas de comunicações, transportes e trânsito de pessoas e bens poderiam prejudicar o comércio internacional, a segurança energética e a prosperidade dos povos. As restrições de acesso ao espaço exterior, decorrentes do desenvolvimento de armas com laser e de tecnologias de guerra eletrônica, poderiam ter impacto no planejamento e nas operações da OTAN, bem como os riscos à saúde pública, a mudança do clima, a escassez de água e as crescentes necessidades energéticas (RIBEIRO, 2011, p.5-7). O novo Conceito Estratégico foi produzido diante de um momento em que os sinais de crise da organização eram evidentes. Em 2009, a chanceler alemã Angela Merkel e o presidente francês Nicolas Sarkozy tinham adiado a

resposta ao apelo do presidente norte-americano Barack Obama para reforçar os contingentes desses Estados na Força Internacional de Assistência e Segurança (ISAF na sigla em inglês) no Afeganistão, uma missão que revelava divergências sérias entre os aliados (GASPAR, 2010, p.12).

O sétimo Conceito Estratégico da OTAN reafirmou a importância histórica da organização e a coesão dos membros, mas sinalizou a necessidade de novos parceiros e capacidades para enfrentar um cenário mundial em mudança constante, bem como a importância do alargamento da instituição e da continuidade de reformas visando a mais eficácia, eficiência e flexibilidade. A defesa coletiva continuava sendo listada como uma das principais tarefas da OTAN, em particular a defesa de territórios e populações dos Estados membros. A fim de garantir o conjunto de capacidades necessárias ao enfrentamento das novas ameaças, a organização intencionava cooperar com a Rússia no âmbito de defesas antimísseis, manter a liderança no desenvolvimento de tecnologias com impacto para segurança e defesa e desenvolver novas capacidades de prevenção, detecção, defesa e recuperação contra ciberataques, bem como capacidades para detectar e se defender de ataques terroristas e contribuir para a segurança energética, inclusive a proteção de infraestruturas críticas e linhas de abastecimento. A gestão de crises e conflitos para além das fronteiras da OTAN era uma segunda tarefa listada no Conceito, em esforços que envolviam a prevenção de conflitos, a intervenção em conflitos e a sua estabilização, bem como a ajuda para a reconstrução, e combinavam instrumentos políticos, civis e militares. Tal tarefa implicava o incremento da troca de informações, a melhoria das capacidades militares, o desenvolvimento de capacidades de natureza civil para uma melhor interação com parceiros civis – uma novidade na história da organização – e a ampliação e a intensificação das consultas políticas entre os membros da OTAN em todas as fases de desenvolvimento de uma crise. Finalmente, a terceira tarefa era a segurança cooperativa, primeiramente por meio da cooperação com Estados não-membros – como a parceria com a Rússia para o desenvolvimento de defesas antimísseis e a luta contra o terrorismo, a pirataria e o narcotráfico – e outras organizações internacionais – como a ONU e a União Europeia – com base na reciprocidade, no benefício e no respeito mútuos. A segurança cooperativa também poderia ser conquistada por meio da contribuição para a não-proliferação, o controle de

armas e o desarmamento e do alargamento da OTAN, com a adesão de Estados democráticos europeus que estivessem em condições de observar os padrões da organização. Num contexto de crise econômico-financeira global, a utilização de recursos com eficiência e eficácia máximas apontava para a maximização da capacidade de projeção e de sustentação de forças nos teatros de operações; a busca de coerência máxima nos processos de planejamento – focando no desenvolvimento conjunto de capacidades necessárias e requisitos modernos – e a realização de um processo contínuo de reforma para a racionalização de estruturas e a melhoria dos métodos de trabalho (LEMOS & EUGÉNIO, 2011, p.61-68).

Numa perspectiva geral, o novo Conceito Estratégico confirma que a OTAN manter-se-ia completamente comprometida com a defesa coletiva, mas que ela tinha completado a transição para uma organização com o interesse em olhar para além das suas próprias fronteiras territoriais. Ainda que fosse uma instituição regional de segurança, ela se mostrava mais ciente de que a segurança no século XXI era global. As ameaças endereçadas no Artigo 5 do Tratado de Washington poderiam ser agora vistas como quaisquer ameaças à segurança – em vez de ao território – dos Estados membros e à organização como um todo, independentemente da origem geográfica de um espectro maior de ameaças. A fim de capacitar a OTAN para lidar efetivamente com as novas ameaças, o Conceito Estratégico especificava que a organização precisaria desenvolver capacidades para responder a ciberataques e ameaças à infraestrutura crítica, bem como uma maior capacidade para realizar a defesa contra o terrorismo e agir ao longo do espectro da gestão de crises. O novo Conceito Estratégico comprometia a OTAN a desenvolver suas capacidades militares para operações expedicionárias e formar uma capacidade civil de gestão de crises, o que se configurava como um plano ambicioso num contexto de crise econômico-financeira. Tal Conceito Estratégico poderia alterar práticas estabelecidas por muito tempo e os padrões de ação da organização para orientações mais funcionais. Tais alterações incluíam a decisão de adotar um sistema de defesas antimísseis e simultaneamente desenvolver uma nova relação com a Rússia baseada na cooperação nessa área. Além disso, cabe destacar a decisão implícita de se trabalhar para uma revisão da postura nuclear da OTAN e a redução de armas nucleares norte-americanas baseadas na Europa; o estabelecimento de uma perspectiva abrangente

que incluiria o objetivo de conectividade global; e o compromisso com a segurança por meio da gestão de crises (FLOCKHART, 2011, p.15-17).

Continuidades e mudanças no novo Conceito Estratégico

No Conceito Estratégico mais recente, existem traços de continuidade em relação aos anteriores aprovados desde o fim da Guerra Fria. Dentre elas, cabe citar a manutenção da missão fundamental de defesa coletiva, mesmo diante da falta de uma ameaça direta específica, a defesa da expansão geográfica da instituição e o lançamento de parcerias com Estados não-membros como instrumentos para a prevenção de conflitos e a maior flexibilidade de atuação para a própria OTAN. Além disso, é importante ressaltar a expansão da organização em termos conceituais, em particular o alargamento do conceito de segurança, com a incorporação do desafio de gestão de crises e a aplicação de uma perspectiva abrangente para operações, que acentuava o teor político das decisões em matéria de segurança. A reforma da estrutura e a reorganização permanentes na busca de maiores eficiência e partilha de responsabilidades entre os membros também eram um tema recorrente na agenda da OTAN, e o atual Conceito Estratégico apontava múltiplas dimensões desse processo, como a redução de estruturas em nível de quartéis gerais e agências de segurança e defesa; a constituição de forças mais flexíveis, projetáveis e sustentáveis em teatros de operações; e a harmonização de processos de planejamento de defesa entre os Estados a fim de eliminar sobreposições. Era visível a ação de consultoria prestada pela organização para o desenvolvimento de capacidades endógenas que pudessem ser empregadas em benefício coletivo (LEMOS & EUGÊNIO, 2011, p.69-71).

Dentre as inovações, é possível citar as novas bases para a cooperação com a Rússia, que apontam para uma cooperação estratégica aprofundada, com uma clara orientação a ser seguida a partir da identificação de aspectos de interesse mútuo. Tal cooperação tornaria possível a resolução de divergências visando à construção de credibilidade, confiança mútua, transparência e previsibilidade em áreas como as defesas antimísseis; a não-proliferação de armas de destruição em massa e seus vetores; o combate ao narcotráfico e a facilitação do trânsito para a sustentação da operação da OTAN no Afeganistão. O status de parceiro conferido a alguns Estados – com os quais

as relações baseiam-se na reciprocidade e no benefício e respeito mútuos – também trouxe uma série de possibilidades para a organização, uma vez que os programas de parceria se estenderam a áreas com impacto direto na segurança norte-atlântica, como o Norte da África e o Oriente Médio. As parcerias com Estados de todo o mundo desenvolver-se-iam, segundo o novo Conceito Estratégico, de acordo com o diálogo político e a cooperação prática; a consulta sobre questões de segurança que suscitassem interesses recíprocos; e a participação dos parceiros na definição da estratégia e na tomada de decisões da OTAN em operações lideradas pela organização. No que diz respeito à parceria com as organizações internacionais, assumem uma importância particular aquelas desenvolvidas com a ONU e a União Europeia. Quanto à primeira, foi realçado o propósito de se aprofundarem o diálogo e a cooperação prática visando a superar dificuldades vistas em momentos como a guerra na antiga Iugoslávia. Quanto à segunda, o novo Conceito Estratégico enfatizava a necessidade de uma defesa europeia mais capaz e forte, apontando o desenvolvimento da cooperação prática entre OTAN e União Europeia em operações reais por meio da coordenação do planejamento e do apoio mútuo; o alargamento das consultas políticas nas esferas de interesse comum; e a cooperação mais profunda no desenvolvimento de capacidades para se evitarem duplicações e se ampliar a eficácia. No novo Conceito Estratégico, tais parcerias aparecem englobadas na noção de “segurança cooperativa” (RIBEIRO, 2011, p.10).

Já as defesas antimísseis passaram a ocupar um espaço ainda maior na defesa coletiva em face da proliferação de armas de destruição em massa e dos esforços de Estados como a Coreia do Norte e o Irã para a aquisição e/ou o desenvolvimento de ogivas nucleares e mísseis balísticos. Ademais, elas poderiam reforçar a presença dos EUA na Europa, bem como a coesão transatlântica. Para solucionar problemas como a eficácia duvidosa dos sistemas de defesas antimísseis no caso de ataques com grande número de ogivas, seria importante a resolução de questões fundamentais, como a transferência de tecnologia e informação de natureza militar à Rússia, o inimigo da organização por décadas. Entretanto, uma dificuldade para a cooperação entre a OTAN e a Rússia nas defesas antimísseis é a desconfiança da Rússia em relação à organização por conta dos conflitos de interesse no âmbito dos alargamentos da instituição. A defesa contra ciberataques também fora introduzida no novo Conceito Estratégico de forma

explícita em termos de um processo de desenvolvimento de capacidades para detecção, análise, prevenção, defesa e recuperação em caso de ataques. A “perspectiva abrangente” que está na base do conceito de operações resulta da evidência, no contexto da guerra no Afeganistão e em outros teatros de operações, de que o instrumento militar é insuficiente para resolver conflitos contemporâneos. A nova modalidade de ação estratégica combina instrumentos político-econômicos, militares e de comunicação pública, associados à tarefa de gestão de crises. A busca de controle das linhas de comunicação marítima entre os membros da organização foi projetada para o nível global, inclusive com referências ao comércio internacional e à segurança energética – em especial às redes de distribuição energética como oleodutos e gasodutos – a fim de se garantir a segurança contra atentados, sabotagens ou prejuízos causados por desastres naturais (LEMOS & EUGÉNIO, 2011, p.72-74).

Embora o novo Conceito Estratégico apontasse para a preparação da OTAN no enfrentamento de um grande espectro de ameaças, devem ser feitas considerações sobre as novas tarefas e missões. A OTAN deveria conduzir tais missões somente após uma consideração cuidadosa e uma negociação ampliada a fim de garantir que todos os membros estivessem preparados para contribuir e após ter estabelecido que outros atores internacionais não estariam melhor preparados. Além disso, embora a OTAN estivesse ciente da necessidade de diplomacia pública e de construção de uma narrativa que fortalecesse as qualidades da organização para um público cético, a instituição deveria aprender com a União Europeia como ator na gestão de crises ao definir mais claramente os objetivos de suas missões e delinear parâmetros claros para delegar responsabilidade para outras organizações. A OTAN também deveria fortalecer as estruturas institucionais existentes para o diálogo e a negociação internos, bem como a arquitetura institucional específica das parcerias e dos programas de diálogo (FLOCKHART, 2011, p.6-7).

Avanços e limitações no Novo Conceito Estratégico

O novo Conceito Estratégico da OTAN foi ousado ao concordar em instalar um sistema de defesas antimísseis e convidar a Rússia a cooperar no novo sistema. Porém, ao mesmo tempo, o Conceito Estratégico compromete a organização ao objetivo de

criar condições para um mundo livre de armas nucleares, embora também aponte que, enquanto houver armas nucleares no mundo, a OTAN manter-se-ia como uma aliança nuclear. O conjunto de áreas temáticas ligadas à postura nuclear, à postura de dissuasão, às defesas antimísseis, ao controle de armas e às relações com a Rússia está expresso numa forma branda e breve. Mesmo se levando em conta os outros documentos produzidos na cimeira de Lisboa – a Declaração de Lisboa e a declaração conjunta do Conselho OTAN-Rússia –, as questões relacionadas às posturas nuclear e de dissuasão são enigmáticas e caracterizadas por uma “ambiguidade construtiva”, que se mostra útil na falta de amplo consenso na organização sobre as formas como proceder. A ambiguidade reflete o mínimo denominador comum no qual os membros da OTAN podem concordar enquanto dá ao secretário-geral da organização margem de manobra logo após a adoção do Conceito Estratégico. Ainda que as referências às defesas antimísseis e ao papel das armas nucleares sejam breves, uma observação mais precisa do Conceito Estratégico sugere que ele abra espaço para uma gradual e fundamental revisão da política nuclear e da estratégia de dissuasão da OTAN, o que pode pôr fim a práticas relacionadas à divisão de custos e riscos e aos truísmos defasados acerca do papel das armas nucleares na garantia da coesão entre os membros e na credibilidade da defesa coletiva. O Conceito Estratégico declara apoio implícito ao objetivo do presidente dos EUA Barack Obama de um mundo livre de armas nucleares. A organização se compromete a criar condições para um mundo sem armas nucleares, sendo que tais condições podem se referir à interligação entre a adoção das defesas antimísseis pela OTAN, uma relação renovada e cooperativa com a Rússia e as reduções – ou mesmo a eliminação – das armas nucleares não-estratégicas dos EUA estacionadas na Europa. Porém, o compromisso com um mundo livre de armas nucleares é de longo prazo, e a organização continuará sendo uma aliança nuclear enquanto houver armas nucleares no mundo. O novo Conceito Estratégico não especifica quais armas nucleares formarão a base de seu status nuclear, deixando aberta a possibilidade de que o status nuclear da OTAN possa ser baseado no futuro exclusivamente nos arsenais estratégicos dos EUA, do Reino Unido e da França. A organização aponta que buscará criar condições para mais reduções de armas nucleares estratégicas baseadas na Europa, o que está ligado às reservas de armas não-estratégicas da Rússia e ao controle de armas

convencionais (FLOCKHART, 2011, p.17-18, 20-21). Entretanto, a manipulação política dos recursos energéticos, a interferência nas eleições presidenciais na Ucrânia, a ocupação da Crimeia, o ataque cibernético à Estônia e a intervenção na Geórgia confirmaram que a Rússia ainda pode trazer ameaças sérias aos membros da organização, enquanto, nos EUA e na Europa, acirra-se a divisão entre os defensores de uma política de firmeza para conter o poder russo e os partidários de uma parceria estratégica. A relevância das relações econômicas e a dependência energética apontariam para uma entente entre os Estados da União Europeia e a Rússia, mas as divergências políticas e a determinação em se preservar o status quo após o fim da Guerra Fria – em particular as independências da Ucrânia, de Belarus, da Moldávia e das três repúblicas caucasianas – têm o potencial de restringir as tendências conciliadoras (GASPAR, 2010, p.27-28).

A gestão de crises não era uma área temática nova para a OTAN; porém, o que foi surpreendente no novo Conceito Estratégico foi a elevação da gestão de crises ao nível de tarefa primordial, no patamar da defesa coletiva e da segurança cooperativa, mesmo num contexto em que essa tarefa foi difícil para a OTAN. Em vez de abandonar o papel da organização na gestão de crises após a experiência difícil no Afeganistão, o foco do novo Conceito Estratégico estava no aprendizado com a experiência passada e na sua transformação para conduzir melhores operações no futuro ao desenvolver uma “perspectiva abrangente”, bem como ao coordenar e integrar os esforços de todos os atores internacionais mais relevantes. É difícil dizer que tal foco advinha de uma revelação impressionante, dada a necessidade evidente de cooperação e coordenação entre atores e perspectivas militares e civis. Entretanto, o fato de que a “perspectiva abrangente” aparecera no Conceito Estratégico indicava o reconhecimento implícito de que havia espaço para a melhoria nas tarefas de gestão de crises conduzidas até então, especialmente no Afeganistão, e podia ser visto como um claro reconhecimento de que apenas os meios militares não responderiam adequadamente a questões complexas e interconectadas envolvidas na gestão de crises. Ademais, a gestão eficiente de crises estava conectada à habilidade de OTAN de trabalhar melhor com outros atores internacionais, especialmente a União Europeia e a ONU. Sugeria-se assim que a expressão “perspectiva abrangente” cobria tanto diferentes perspectivas militares e civis

para a solução de problemas como a cooperação multilateral ampliada entre atores internacionais distintos. Entretanto, integrar um conjunto tão vasto de áreas temáticas – política, segurança, desenvolvimento, domínio da lei, direitos humanos e dimensões humanitárias – em missões internacionais trazia um considerável desafio relacionado à implementação. Ademais, o desenvolvimento de uma capacidade civil com a habilidade de planejar, empregar e coordenar capacidades militares e civis para a gestão de crises parece apontar que, para a OTAN, outras organizações podem não ser capazes ou muito determinadas a conduzir tal tarefa. O problema é que tal medida poderia levar à duplicação das capacidades civis da União Europeia e ser vista como uma expressão da falta de confiança no bloco (FLOCKHART, 2011, p.21-23).

As dificuldades nas relações entre a OTAN e a União Europeia transcendiam a questão do desenvolvimento de capacidades civis e antecediam o novo Conceito Estratégico. Formalmente, os EUA apoiavam as maiores autoconfiança e assertividade da União Europeia na política de segurança, mas temiam desafios à sua predominância. Já os Estados europeus tinham a determinação de alcançar mais autonomia nas áreas de segurança e defesa, mas temiam o abandono da Europa pelos EUA em face de mais autonomia da União Europeia. Em 1996, a Identidade Europeia de Segurança e Defesa – que seria criada no âmbito da OTAN – foi adotada com o objetivo de criar forças militares coerentes e efetivas capazes de operar sob o controle político e a direção estratégica da União da Europa Ocidental, sinalizando-se que os EUA aceitariam o desenvolvimento de uma defesa europeia fora da União Europeia. No fim da década de 1990, a União Europeia iniciou a Política Europeia de Segurança e Defesa como parte integrante da sua Política Externa e de Segurança Comum fora da OTAN, o que, na prática, desvalorizava a Identidade Europeia de Segurança e Defesa e diminuía a influência dos EUA sobre o papel europeu. Evidenciando-se a necessidade de maior cooperação intraeuropeia na área de defesa, a OTAN e a União Europeia assinaram os Acordos de Berlim Plus no início da década de 2000, a partir dos quais a União Europeia poderia ter acesso garantido aos recursos e às capacidades militares da OTAN para conduzir operações de gestão de crises, bem como aos sistemas de planejamento operacionais da OTAN. Entretanto, a União Europeia somente poderia atuar quando a OTAN no seu todo não se engajasse, de forma que os EUA tinham a possibilidade de

vetar a disponibilização dos meios militares da OTAN para operações da União Europeia. Os Acordos de Berlim Plus funcionaram mal por conta do contato reduzido entre a OTAN e a União Europeia. O fortalecimento dessa relação está dependente de uma revitalização do relacionamento entre os EUA e a União Europeia, mas os contatos permanecem mais formais do que substanciais (DAEHNHARDT, 2010, p.108-113).

Considerações finais

Várias foram as mudanças trazidas pelos Conceitos Estratégicos da OTAN às orientações para as ações da organização ao longo da sua história, de forma que não se pode dizer que 2010 foi a primeira vez em que a instituição passou por modificações relevantes nas suas tarefas. Com o novo Conceito Estratégico, a OTAN procurou colocar um fim a duas décadas de indefinição sobre seus propósitos, uma vez que a sua ameaça primordial desapareceu e as atividades reais continuaram a se expandir, ainda que tenha mantido seu foco na ação militar no espaço norte-atlântico. O Conceito Estratégico de 2010 estabeleceu os princípios para a expansão das tarefas político-militares da organização, das suas fronteiras de atividade e também dos métodos, meios e funções. Por um lado, ele reafirma as tarefas de gestão de crises e defesa coletiva; por outro, aprimora tais tarefas. No que diz respeito à gestão de crises, a OTAN se mostrou mais disposta a realizar intervenções destinadas a ajudar a gerir crises, uma inovação incorporada após o aprendizado no Afeganistão de que a organização precisava acrescentar à prevenção de crises a estabilização pós-conflito e o apoio à reconstrução. Assim se explica o desenvolvimento de capacidades civis com o objetivo de facilitar sua cooperação com outras organizações melhor equipadas nesse campo, como a União Europeia, e permitir à OTAN atuar onde outros atores não sejam capazes. Já a defesa coletiva apareceu com novos conteúdo e peso. Em relação ao conteúdo, a organização estará atenta à defesa e à dissuasão de desafios emergentes de segurança que ameacem a segurança dos aliados individualmente ou de toda a instituição. Assim, confere-se liberdade de ação para que se considerem novas ameaças, em especial os ataques de mísseis balísticos por Estados periféricos e os ciberataques. Quanto ao peso, a defesa coletiva apareceu associada à segurança cooperativa, que valorizou a promoção da segurança internacional com recurso à cooperação no domínio dos armamentos e é

fundada em parcerias existentes ou potenciais, num contexto de permanente reforma e transformação da OTAN para se fazer frente a um leque maior de ameaças com base em valores fundamentais e comuns. A OTAN sinaliza assim que assumirá também a função de promover arranjos de segurança em nível global que sejam benéficos aos interesses de seus membros. Tal função parece apontar para o maior desenvolvimento de parcerias globais de segurança, mas não tanto para um maior empenho da organização em se tornar a fornecedora global de segurança. Evidencia-se, assim, a importância das negociações em curso para a reorganização da estrutura de forças e comandos em face das reduções nos orçamentos de defesa dos membros da organização e os custos crescentes das operações da OTAN (RIBEIRO, 2011, p.13-15). Porém, cumpre lembrar que a parceria com a União Europeia ainda enfrenta obstáculos, em especial os referentes à relação da Turquia com a União Europeia por conta das suas dificuldades de adesão ao bloco e da questão cipriota. Ademais, cabe destacar a necessidade de se revisar o sentido de mecanismos, princípios, estruturas e conceitos que condicionam qualquer intervenção militar da União Europeia à declaração prévia da OTAN sobre o seu interesse em participar e não lidam com matérias que vão além das áreas tradicionais de segurança. Na parceria com a Rússia, um dos principais obstáculos continua sendo a consideração, pela Rússia, de que uma das principais ameaças à sua segurança é o alargamento da OTAN (RIBEIRO, 2011, p.14-15).

É importante que a OTAN aprenda com a experiência no Afeganistão, em especial a necessidade de definir claramente a missão antes que o engajamento ocorra. Na missão afegã, a OTAN se envolveu sem um objetivo claramente definido, sem uma estratégia claramente estudada ou uma estratégia claramente formulada de retirada ou de divisão de trabalho com outros atores internacionais relevantes. A OTAN poderia aprender com alguns aspectos da perspectiva da União Europeia para a gestão de crises. A maior parte das missões no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa da organização foi pequena, de duração limitada e com objetivos muito limitados, o que permitiu à União Europeia se retirar uma vez que tais objetivos tivessem sido atingidos. Nesse sentido, a OTAN precisa considerar mais seriamente seu objetivo de uma “perspectiva abrangente” para a gestão de crises ao garantir uma clara divisão de trabalho e de responsabilidade entre os atores envolvidos antes que o engajamento

ocorra. Ademais, o objetivo expresso no Conceito Estratégico de 2010 acerca da expansão das relações da OTAN com atores internacionais relevantes deveria ser explorado, enquanto diferentes categorias de parcerias e outras formas de relacionamento poderiam ser trazidas para a discussão. Finalmente, uma maior ênfase na negociação e no diálogo dentro da própria OTAN poderia oferecer a ela um maior equilíbrio entre as ações funcionais e retóricas (FLOCKHART, 2011, p.44-46).

REFERÊNCIAS:

- DAEHNHARDT, Patricia. O Novo Conceito Estratégico da NATO: as Relações com a União Europeia. **Nação e Defesa**, n.126, 2010, p.93-119.
- FLOCKHART, Trine. After the strategic concept: towards a NATO version 3.0. **DIIS Report**, n.6, 2011, p.1-52.
- FLOCKHART, Trine; KRISTENSEN, Kristian. NATO and Global Partnerships – to be Global or to Act Globally? **DIIS Report**, n.7, 2008, p.10-34.
- GASPAR, Carlos. O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica. **Nação e Defesa**, n.126, 2010, p.9-36.
- LEMOS, Carlos Miguel Reis Silva de Oliveira e; EUGÉNIO, António Luís Beja. Uma reflexão sobre o Novo Conceito Estratégico da NATO. **Boletim Ensino | Investigação**, n.11, nov. 2011, p.55-79.
- OTAN. Strategic Concepts. **NATO website**, 11 nov. 2014. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm>. Acesso em: 30 nov. 2014.
- RIBEIRO, António da Silva. **O conceito estratégico da NATO**. Conferência oferecida na Academia de Marinha, 11 jan. 2011, p.1-19.
- RYNNING, Sten; RINGSMOSE, Jens. Come Home, NATO?: the Atlantic Alliance's New Strategic Concept, **DIIS Report**, n.4, 2009, p.1-30.
- SANTOS, José Alberto Loureiro dos. O Conceito Estratégico da NATO: Superar Contradições, Manter a Coesão. **Nação e Defesa**, n.126, 2010, p.37-46.
- SHEA, Jamie. NATO at Sixty – and Beyond. In: AYBET, Gülnur; MOORE, Rebecca (Ed.) **NATO in Search of a Vision**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010, p.11-34.



Conjuntura Austral

VAN HAM, Peter. NATO and the Madonna Curve: why a new Strategic Concept is vital. **NATO Review**, 2008. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART5/EN/index.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2014.

Recebido em 12 de abril de 2015. Aprovado em 22 de Abril de 2015.

RESUMO

O objetivo é explicar por que a OTAN adotou um novo Conceito Estratégico em 2010. O argumento central indica que a adoção de tal Conceito Estratégico está relacionada à necessidade de aprimoramento da defesa coletiva para se garantir o conjunto de capacidades necessárias ao enfrentamento das novas ameaças e ao fortalecimento das capacidades da organização para a gestão de crises e a segurança cooperativa, o que implicava o incremento da troca de informações, a melhoria das capacidades militares, o desenvolvimento de capacidades de natureza civil, a ampliação e a intensificação das consultas políticas entre os membros da OTAN e a maior cooperação com Estados não-membros da organização e outras instituições internacionais. Além de propor a ampliação de capacidades para as ações funcionais, o novo Conceito Estratégico também ressalta a importância do uso contínuo da ação retórica para a reafirmação dos valores compartilhados e da coesão da organização.

Palavras Chave: OTAN; Conceito Estratégico; defesa coletiva, gestão de crises; segurança cooperativa;

ABSTRACT

The aim is to explain why NATO adopted a new Strategic Concept in 2010. The central argument indicates that the adoption of the new Strategic Concept is related to the need to improve collective defense to ensure the set of capabilities needed to cope with new threats and the strengthening of the organization's capacity for crisis management and cooperative security, which implied the increased exchange of information, the improvement of military capabilities, the development of civilian capabilities, the expansion and intensification of political consultations among NATO members and the greater cooperation with non-members and other international institutions. In addition to proposing the expansion of capabilities for functional actions, the new Strategic Concept also highlights the importance of continuous use of rhetorical action to reaffirm the shared values and organizational cohesion.

Keywords: NATO; Strategic Concept; collective defense, crisis management; cooperative security