

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIANA MARTINS ALMEIDA

A SOBREVIVÊNCIA DA OTAN NO PÓS-GUERRA FRIA: O CENÁRIO DE
MUDANÇAS NO PARADIGMA DAS DINÂMICAS DE SEGURANÇA

FLORIANÓPOLIS, 2012

MARIANA MARTINS ALMEIDA

A SOBREVIVÊNCIA DA OTAN NO PÓS-GUERRA FRIA: O CENÁRIO DE
MUDANÇAS NO PARADIGMA DAS DINÂMICAS DE SEGURANÇA

Monografia submetida ao curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Santa Catarina, como requisito obrigatório
para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Graciela de Conti Pagliari

FLORIANÓPOLIS, 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à aluna Mariana Martins Almeida na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação do trabalho A SOBREVIVÊNCIA DA OTAN NO PÓS-GUERRA FRIA: O CENÁRIO DE MUDANÇAS NO PARADIGMA DAS DINÂMICAS DE SEGURANÇA.

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Graciela de Conti Pagliari

Prof. Dr. Rogerio Santos da Costa

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins

FLORIANÓPOLIS, 14 de dezembro de 2012

Dedico este trabalho aos estudos de Segurança Internacional, especialmente pela crescente demanda no que tange à produção acadêmica desta subárea das Relações Internacionais.

Agradeço, primeiramente, à minha professora e orientadora Graciela, com quem tive o imenso prazer de conhecer a Segurança Internacional e com a qual eu pude contar com horas, dias, meses e anos de apoio e ensinamentos, que me permitiram chegar até aqui.

Agradeço aos meus pais, Vanio e Mary, por terem me guiado desde sempre – e para sempre, sem os quais eu jamais teria descoberto a importância dos estudos. Agradeço pelas noites em que o silêncio me foi necessário e que, com todo o amor e paciência, me foi concedido.

Agradeço ao amor da minha vida, Leonardo, por toda sua paciência e compreensão ao longo destes meses e pela certeza de que ‘tudo isso vai passar’.

Agradeço aos meus amigos Guilherme, Gabriela, Diana, Luna, Camila, Thiago, Maria Fernanda, Lucas, Paola e Rafael, por terem entendido quando eu não pude dar a atenção que mereciam e quando foi necessário que eu me fizesse ausente de corpo, mas nunca de alma.

Agradeço ao meu avô, Agenor Martins (*in memoriam*), por ter sido a primeira pessoa em minha vida que conversei sobre política e cujos ensinamentos fazem-se presentes até os dias de hoje.

Agradeço à minha família – avó, tios, tias, primos e primas, por terem sempre estado ao meu lado me apoiando, estimulando e fornecendo o suporte necessário para seguir em frente.

Agradeço ao Grupo de Estudos em Segurança Internacional, iniciativa que permitiu que um pequeno grupo de alunos discutisse o que lhes chamava atenção nas Relações Internacionais. Sem o Grupo e também sem a disciplina de Segurança Internacional, não teria sido possível este trabalho.

"A cada dia que vivo, mais me convenço de que o desperdício da vida está no amor que não damos, nas forças que não usamos, na prudência egoísta que nada arrisca, e que, esquivando-se do sofrimento, perdemos também a felicidade.

A dor é inevitável, o sofrimento é opcional."

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

A conjuntura herdada no pós-Guerra Fria ocasionou mudanças no cenário internacional, especialmente nas relações internacionais, sobrevivendo conseqüentemente nas questões de segurança, que figuravam ao longo do conflito num plano definido e explícito que propiciou a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN. Neste cenário de transformações, no que tange à esfera de segurança, ganha destaque uma nova abordagem acerca da ampliação tanto da agenda quanto do conceito de segurança, em função de um novo paradigma lançado com o findar da Guerra Fria, constando em pauta o decréscimo do uso da força e a emergência de novas fontes de ameaças que fogem à alçada exclusivamente militar. Este contexto exigiu da referida OTAN uma reavaliação de suas diretrizes, já previstas quando de sua criação. Ganham destaque os *Strategic Concepts* lançados pelos Estados-membros da OTAN no período delimitado do pós-Guerra Fria, por representarem a manutenção da aliança fora de seu contexto de nascença. A sobrevivência da OTAN é assim analisada, ao passo que sua existência se manteve mesmo na obsolescência de sua *raison d'être* e da lógica norteadora de sua criação.

Palavras-chave: OTAN. Segurança internacional. Pós-Guerra Fria.

ABSTRACT

The legacy of the Cold War to the international relations has caused a series of changes on the international arena, specially when it comes to the security issues, which were used to be on a bounded and well defined field, that allows the creation of the North Atlantic Treaty Organization. Considering this transformations on all over the international scenario, gains preeminence new approaches of security studies, that highlights the widening views of the security concept, according to the new paradigm released with the end of the Cold War. This paradigm leads to the widening of the security concept and also the decrease of the use of force and the rise of the new threats on the international field, which represents the decline of the military role. This context required from NATO to rethink its core tasks and principles, predicted from its creation. The Strategic Concepts, made by NATO's leaders and statesmen stood out on the post-Cold War period, specially because they represent the need of change during the period after its creation. NATO's survival is analyzed in this conditions, while its existence remained even in the obsolescence of its *raison d'être* and the logic that has guided its creation.

Key-words: NATO. International Security. Post-Cold War.

LISTA DE ABREVIATURAS

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS – CSNU

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA – EUA

FORÇAS ARMADAS – FA

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE – OTAN

PÓS-GUERRA FRIA – PGF

UNIÃO EUROPEIA – UE

UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS – URSS

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.2. Tema e problema.....	11
1.3. Objetivo.....	11
1.3.1. Objetivo Geral.....	11
1.3.2. Objetivos Específicos.....	11
1.4. Justificativa.....	11
1.5. Metodologia.....	11
2 A MUDANÇA NO PARADIGMA DE SEGURANÇA NO PÓS-GUERRA FRIA..	16
2.1. A Singularidade da Guerra Fria.....	16
2.1.1. O Sistema Bipolar.....	17
2.1.2. A Guerra Fria de Joseph Nye.....	19
2.2. O Papel das Armas Nucleares.....	21
2.3. O Paradigma de Segurança no Pós-guerra Fria (PGF).....	24
2.3.1. A Proposta de Buzan, Wæver and Wilde.....	25
2.3.2. "Securitização".....	29
2.3.3. "Macrossecuritização".....	32
2.3.4. As Novas Ameaças.....	35
3 A ATUAÇÃO DA OTAN NO CONTEXTO MACROINTERNACIONAL NO PÓS GUERRA-FRIA.....	39
3.1. A Organização do Tratado do Atlântico Norte.....	39
3.2. Definindo a Segurança Coletiva.....	44
3.3. A OTAN do século XX e a OTAN do século XXI.....	51
3.3.1. <i>Strategic Concepts</i>	53
3.3.1.1. O Conceito Estratégico de 1991.....	55
3.3.1.2. O Conceito Estratégico de 1999.....	60
3.3.1.3. O Conceito Estratégico de 2010.....	64
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

O advento da Guerra Fria representa, indubitavelmente, um reconhecido marco histórico mundial. Caracterizada como um momento hostil de tensão prolongada, distintos elementos apontam para sua eclosão, sobre a qual se podem atribuir causas expansionistas – relacionadas à ascensão da União Soviética na esfera militar e ideológica, internas – pautadas pelo contexto social em nível doméstico, e até mesmo sistêmicas – definidas pelas exigências da conjuntura internacional em função da balança de poder que passou a se estabelecer à época. Além do olhar voltado para as causas do conflito, faz-se necessário reconhecer o papel dominante exercido pela ideologia, como elemento motivador e norteador da Guerra Fria e cuja relação com a política permitiu o desenvolvimento de um processo de estatização da percepção da ideologia de maneira dúbia, sendo considerada, por um lado, uma ferramenta de viabilização e imposição de determinados interesses e, por outro lado, como uma ameaça. Neste contexto, o papel dos estadistas, sobretudo os norte-americanos e soviéticos, representam muito mais do que simplesmente as posições de seus respectivos Estados: representam o desenvolvimento e a construção da posterior conjuntura internacional, baseada na política do alinhamento.

Considerando a dimensão e a intensidade que a Guerra Fria representou a partir da segunda metade do século XX para a conjuntura do sistema internacional, não se poderia subestimar seu legado. O período posterior à Guerra Fria virá a consolidar, inevitavelmente, as consequências deste conflito de padrão e categorização singelos, transmitindo às mais diversas esferas suas consequências. Na força das ideias não só pairou um vácuo ideológico, como também acarretou a desestruturação de um sistema baseado na confrontação ideológica, através da submersão de um dos lados da disputa bipolar, posteriormente originando uma nova ordem mundial. Ainda, não só a consolidação de uma hegemonia foi viabilizada, bem como uma nova ordem mundial cujas estruturas construíram-se em função da nova configuração do sistema internacional, pautada por uma dinâmica de funcionamento mais universal e de longo alcance. A multilateralidade tornou-se um elemento recorrente neste novo cenário, cujos reflexos são percebidos principalmente através da proliferação das organizações internacionais e blocos regionais, em virtude do desaparecimento de um norteador bipolar, que conjugasse os interesses em função de duas ideologias dominantes e

engendrasses todo um sistema em função das duas potências estabelecidas. Em se tratando de seu desfecho, o evento conta com elementos causais, tais como a falência de políticas externas estatais e o próprio enfraquecimento interno ideológico do lado soviético, fazendo um dos lados da balança pender. Nesse contexto, não se pode abstrair o papel das armas nucleares, elemento o qual alimentou e deu fim a este período.

Com o findar do conflito, mais especificamente no final da década de 1980 e início dos anos 1990, desenvolve-se o que se vem a chamar de período pós-Guerra Fria – PGF, o qual também passa a ser concebido como momento de reconhecida importância para a história mundial. Tendo o advento da guerra características peculiares que o diferenciam dos demais conflitos situados na história mundial, suas consequências pairam sob diversas esferas, indo além do fenecimento da convivência de dois padrões ideológicos com suas distintas atribuições e atingindo o cerne da dinâmica de funcionamento global, a partir do qual uma nova ordem ascenderia. Atribui-se a esta nova ordem um período de redefinição dos padrões de funcionamento globais em função da emergência e consolidação de uma nova hegemonia global, qual seja os Estados Unidos da América, cuja trajetória de ascensão data do desenrolar da Segunda Guerra Mundial. O papel dos Estados Unidos desde a Segunda Guerra pode ser facilmente considerado e definido enquanto iniciativa de forte expressão internacional e de difusão ideológica, não só em função de sua trajetória político-histórica, mas também pela proeminência e destaque adquiridas pelo país em meio ao cenário caótico europeu. Suas iniciativas dão-se através do desenvolvimento e da prática de uma política externa bem definida e delineada, cujas vias de ação deram-se tanto por meio de ações bilaterais quanto multilaterais. No âmbito multilateral, destaca-se seu protagonismo na criação, desenvolvimento, consolidação e manutenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, cujo papel no conflito da Guerra Fria e em seu momento posterior, o PGF, define-se de maneira indispensável à compreensão desta nova realidade, pautada pelo esgotamento da lógica bipolar que viria a por fim à *raison d'être* desta aliança militar.

O cenário de obsolescência da tônica conflitiva das relações internacionais leva às mais diversas esferas suas consequências. O desenvolvimento de um novo paradigma nas dinâmicas de segurança internacional representa uma realidade a ser analisada neste trabalho. Reconhecendo-o como uma tendência decorrente do fim da Guerra Fria, em função do depauperamento do padrão dominante vigente até então, retrata-se assim a imprescindibilidade de um olhar voltado às consequências deste conflito sob a esfera

militar, mais precisamente sobre a manutenção da dinâmica de segurança internacional, a qual será analisada à luz da atuação da OTAN enquanto mecanismo reconhecedor de um novo paradigma em desenvolvimento. Para a compreensão deste contexto tornam-se indispensáveis alguns elementos para fins de ilustração e embasamento deste novo cenário, tais como a proliferação da literatura dos estudos de segurança notada no PGF, que permite trazer a discussão à esfera acadêmica, aprovando os primeiros passos para o desenvolvimento de um debate fundamentado na percepção da mudança de paradigma no funcionamento das dinâmicas de segurança e uso da força. A compreensão do desenvolvimento deste novo paradigma nas dinâmicas de segurança internacional é aclarada, viabilizada e enfatizada pelo papel da OTAN.

Tendo em vista a consideração deste conflito singular e fora dos padrões já vivenciados pela história, reconhece-se que não se poderia existir como legado da Guerra Fria algo tão menos impactante como sua própria existência. Assim, é nas consequências de seu fim, sobretudo sobre a esfera militar, que se dá o rumo e o direcionamento deste trabalho, tendo sido este conflito tanto o gerador e definidor de um padrão vigente por quase meio século quanto o aniquilador deste próprio padrão. O PGF é, assim, o marco temporal a partir do qual as mudanças nas dinâmicas de segurança serão analisadas. É importante ressaltar a indispensabilidade de se partir de um aceite geral da existência de novas tendências no campo da segurança internacional, pautadas especialmente pela discussão da manutenção do uso da força, na redefinição do papel das Forças Armadas – FA e nas novas ameaças à segurança. Somente assim o campo de atuação da OTAN no cenário do PGF poderá ser analisado.

A peculiaridade da qual trata este estudo é representada de maneira analítica, através da proeminência da atuação da OTAN na esfera internacional, através do reconhecimento do norteador de sua criação – a Guerra Fria, e da posterior percepção da decadência da motivação inicial da criação da organização em função das mudanças ocorrentes no PGF, no uso da força, nas novas ameaças e no papel das Forças Armadas. É a esta configuração que se atribui a liderança da OTAN em termos de institucionalizar as novas dinâmicas de segurança na esfera internacional.

Neste sentido, reconhecer o momento histórico do PGF com ênfase nas mudanças nas tendências de funcionamento das dinâmicas de segurança é indispensável para analisar a sobrevivência da OTAN no referido período, especialmente no que tange à manutenção de suas diretrizes, baseadas na existência de um novo paradigma de segurança sob o qual se destacam uma série de mudanças na instituição ao longo deste

contexto. Assim, partindo da análise do cenário de transformações das dinâmicas de segurança internacional no PGF, à luz da proeminência da OTAN, se poderá analisar a sobrevivência da Organização em face da nova dinâmica de segurança em função do esgotamento da lógica que a originou. Trata-se de compreender a tendência à mudança nas dinâmicas de segurança do PGF, especialmente as que se referem às novas ameaças e à discussão sobre o uso da força, concomitante à análise da atuação da OTAN enquanto mecanismo de segurança coletiva que se estabeleceu claramente em função da bipolaridade da Guerra Fria e que institucionalizou as mudanças nas dinâmicas de segurança através da mudança de discurso, em função do esgotamento da lógica bipolar que viria a por fim à *raison d'être* da organização.

Para fins de viabilizar o desenvolvimento da pesquisa, faz-se imprescindível mapear os acontecimentos do PGF em função da emergência de um novo paradigma na esfera da segurança internacional, através de um embasamento teórico que permita elencar, explanar e reconhecer as principais mudanças, cujos efeitos serão analisados em momento posterior. Esta primeira etapa, contemplada pelo capítulo II, se permitirá com base em bibliografia teórica pertinente ao tema, cujos conceitos irão aclarar e situar o debate pautado pela desconstrução do paradigma tradicional, permitindo a posterior análise de seus efeitos e a exposição do debate acadêmico sobre os rumos da segurança internacional no PGF, o qual garante através do reconhecimento do fim da lógica bipolar, as mudanças nas dinâmicas de segurança, cujas consequências são reconhecidas através da expansão da agenda internacional de segurança, que contempla a existência e o reconhecimento de novas ameaças e a emergência de novos atores internacionais inseridos na esfera da segurança internacional. Também faz parte da pesquisa analisar a OTAN enquanto mecanismo de segurança coletiva em termos de atuação, composição e objetivos no panorama de desenvolvimento de novas tendências mundiais na esfera da segurança internacional do PGF, incluindo e enfatizando sua mudança de discurso, desenvolvida em função da manutenção de suas diretrizes, assunto a ser contemplado pelo capítulo III.

O alicerce teórico será embasado através do trabalho desenvolvido por Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, o qual permitirá o desenvolvimento do raciocínio acerca do reconhecimento da exaustão do padrão de funcionamento militar global e de desconstrução do paradigma tradicional do uso da força, a partir do qual se discutem a consideração de novas ameaças que alimentam a formação de uma nova dinâmica de segurança, à luz do fim do monopólio do paradigma clássico de segurança e do fim do

conflito bipolar. A análise e compreensão das vias em que o novo paradigma foi institucionalizado, destacando a atuação da OTAN no cenário internacional, se dará através de fonte primária, com base na documentação oficial publicada no sítio da OTAN, e complementada com bibliografia secundária, partindo de obras acadêmicas que permitem uma análise do papel da organização ao longo do período estudado. O método de pesquisa, então, define-se enquanto método de pesquisa bibliográfica, contando com uma bibliografia específica ao tema. Será feito uso de obras teóricas, que permitirão compreender o cenário internacional, e de documentos oficiais, figurando como fontes primárias e que tem importância significativa para o cumprimento do objetivo analítico do trabalho. A pesquisa será complementada com artigos acadêmicos que viabilizam um parâmetro mais generalizado.

2 A MUDANÇA NO PARADIGMA DE SEGURANÇA NO PÓS-GUERRA FRIA

Analisar a conjuntura oriunda do advento da Guerra Fria, considerando suas consequências na esfera internacional, sobretudo no domínio da segurança, faz-se parte imprescindível na construção deste trabalho, qual seja analisar a sobrevivência da OTAN no cenário do PGF. Destaca-se, deste cenário, o reconhecimento de que não mais se estabelecia a conjuntura que proporcionou a criação desta aliança militar. A conjuntura instaurada neste novo período da história mundial figura enquanto plano de fundo da análise aqui proposta, ao mesmo tempo em que explica por si só a necessidade de redefinição do rumo e das prioridades definidas para a Organização.

2.1. A singularidade da Guerra Fria

Poucos eventos na história mundial possuem tamanha significância como a Guerra Fria. Sendo um conflito de motivação política, ideológica, econômica, tecnológica e militar, depreende-se claramente que ao longo de suas quase cinco décadas de duração a hostilidade fez-se presente em diversos setores das relações internacionais. A iminência de um conflito direto armado foi latente ao longo de sua duração, representando a maior peculiaridade da Guerra Fria, qual seja concebê-la enquanto o único conflito de alcance mundial no qual a beligerância não enfrentou um conflito direto entre as duas principais potências envolvidas – Estados Unidos da América e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Neste sentido, não se ignora, menospreza ou exclui o papel de conflitos como a Guerra da Coreia, do Vietnã, do Afeganistão e, ainda, a Crise dos Mísseis de Cuba, mas sim se exalta a inexistência de um conflito direto que envolvesse ambas as superpotências. Muito se atribui à realidade da inexistência de conflito armado direto ao papel desempenhado pelas armas nucleares, as quais tinham forte poder intimidador, mas que na prática tornaram-se ferramentas inviáveis. A seu respeito, vale ressaltar seu papel norteador e ambíguo ao longo do conflito, uma vez que tanto alimentou e desenvolveu as hostilidades entre as potências quanto as circunstanciava em termos de ação, tendo em vista a ameaça mundial representada pela capacidade de dissuasão nuclear que ambas as superpotências possuíam à época.

2.1.1. O Sistema Bipolar

Considerar as relações internacionais de maneira pragmática e analítica, de modo a alcançar as respostas a seus questionamentos, faz o estilo de Raymond Aron em *Paz e Guerra entre as Nações* (2002)¹. Examinar ambos os fenômenos à luz desta abordagem foi um dos trabalhos desenvolvidos pelo autor, permitindo uma análise conjuntural e sistêmica dos acontecimentos do final do século passado, fazendo-se valer do comportamento dos atores enquanto elemento essencial no direcionamento das relações interestatais. De fato, as relações interestatais figuram como objeto de estudo de Aron enquanto relações de âmbito internacional que contribuem para a formação e construção do cenário e da conjuntura internacional. É neste sentido que nos fazemos valer da contribuição do autor no que tange aos sistemas internacionais, no âmbito de sua configuração as quais, para o autor, as principais são a pluripolar e a bipolar. Neste caso, nos utilizaremos de suas considerações acerca do sistema bipolar, o qual configurou a Guerra Fria.

“Bipolar é a configuração da relação de forças na qual a maior parte das unidades políticas se agrupa em torno de duas dentre elas, cujas forças superam a das demais. A distinção entre configuração pluripolar e bipolar se impõe ao observador devido às consequências – lógicas e históricas – implicadas em cada uma. Qualquer que seja a configuração, aplica-se a lei mais geral do equilíbrio: o objetivo dos atores principais é não se colocar à mercê de um rival. Como os ‘dois grandes’ conduzem o jogo, e os pequenos, mesmo unidos, não podem forçar nenhum deles, o princípio de equilíbrio é aplicado às relações entre coalizões, formadas em torno dos dois Estados principais.” (ARON, 2002).

A análise do autor, que remete à primeira edição datada de 1962, havia presenciado nada mais que quase duas décadas das hostilidades da Guerra Fria. Neste sentido, devemos destacar a precisão em caracterizar um sistema que veio a se desenvolver apenas ao longo do conflito e que legou ao seu período posterior uma ordem mundial pautada por grandes mudanças. Aron faz distinção de três tipos de atores presentes no sistema bipolar, quais sejam primeiramente, os dois atores líderes das duas diferentes coalizões, em seguida os Estados que se alinham a uma das coalizões e por fim os Estados que se mantêm neutros e sem envolvimento no conflito. Para o autor, as

¹ ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*, 2002.

três categorias de atores agem conforme diferentes regras. Cabe aos Estados líderes das coalizões duas principais missões, quais sejam prevenir o crescimento da outra coalizão e manter a coerência de sua própria. Portanto, no contexto da Guerra Fria cabe ressaltar que as duas ideologias dominantes que se sobrepuseram no contexto internacional, representadas por EUA e pela URSS, definiam a existência das duas coalizões estipuladas por Aron e agiram ao longo do conflito, conforme situado pelo autor, em prol da sucumbência do outro e da manutenção de si mesma. Faz-se necessário destacar o papel desempenhado pelo interesse de cada lado envolvido, uma vez que além das consequências serem de proporção internacional, envolvia os pilares em que se sustentam uma economia mundial, quais sejam a esfera econômica e militar.

Sendo a configuração bipolar baseada num número reduzido a dois em termos de integração de unidades políticas, a necessidade de fortalecimento e coesão internos se faz presente por representar a própria sobrevivência da balança de poder. Neste sentido, destaca-se a importância que a cooperação e a influência política, concebidas através do estabelecimento de alianças, representam para a manutenção desta ordem vigente, a qual leva à justificativa para a criação da OTAN neste contexto. Em tempos de incerteza, a OTAN surgiu enquanto mecanismo de defesa coletiva que propunha a busca por um ambiente estável, sobretudo para a Europa – em função do imediato pós-Segunda Guerra. Aron situa diversos elementos que motivam ou desmotivam um Estado a aliar-se a este tipo de organização, dentre os quais se ressaltam as vantagens a serem adquiridas com a adesão e a intensidade da inserção do Estado no cenário internacional. O autor também reitera que configurações intermediárias são concebíveis, sobretudo quando há um sistema com uma série de atores principais convivendo com outros atores de menos importância. A tendência ao conflito em uma conjuntura bipolar também é ressaltada pelo autor, uma vez que a ausência de um mais um elemento intensifica a configuração de desequilíbrio tendo em vista a inexistência de um terceiro que represente o elemento apaziguador. Entretanto, Aron afirma e reafirma que suas considerações não devem figurar como regras, leis ou normas para a configuração de determinado sistema, mas reitera que o papel desempenhado pelo equilíbrio, este sim, se aplica como regra geral e universal, uma vez que “cada ator (isto é, cada ator principal), se esforça para não ficar à mercê dos outros” (ARON, 2002).

Dentre as qualificações aplicáveis às possibilidades de sistemas internacionais, dois elementos são considerados dirigentes de determinado sistema, quais sejam a configuração de forças e a homogeneidade ou heterogeneidade do sistema. A respeito

do segundo elemento, prevalece num sistema homogêneo o mútuo reconhecimento entre os atores envolvidos, ao passo que em um sistema heterogêneo, que é o caso da Guerra Fria, essa mutualidade não se encontra presente, uma vez que as estruturas sociais e os regimes políticos possuem interesses divergentes e não passíveis de coexistência. Para Aron, a homogeneidade e a heterogeneidade são uma conceituação relativa, tendo em vista que são analisadas sob diversas esferas das relações internacionais. Ressalta-se o fato de que estes dois elementos figuram como aspectos complementares de determinado momento histórico e conduzentes do modo de funcionamento do sistema.

2.1.2. A Guerra Fria de Joseph Nye

A fim de enaltecer a peculiaridade da Guerra Fria enquanto evento de tamanha magnitude em termos de efeitos globais nos fazemos valer das considerações de Joseph Nye (2002) acerca deste evento. Em “Compreender os Conflitos Internacionais”² a Guerra Fria ganha especial capítulo, no qual uma linha de raciocínio é desenvolvida a fim de, conforme a proposta do livro, compreendê-la. Neste sentido, três abordagens são lançadas enquanto analisadoras dos processos que fundamentam o conflito, fazendo referência a três escolas: *tradicionalistas*, *revisonistas* e *pós-revisonistas*, as quais analisam de diferentes maneiras não só as causas bem como todo um olhar acerca da Guerra. Para Nye, a escola tradicionalista atribui ao início da Guerra Fria a postura adotada por Stálin e, conseqüentemente, a política externa da União Soviética, as quais deram início a uma postura crescentemente expansionista, percebida pelos Estados Unidos como uma ameaça. Sob o olhar desta escola, “a diplomacia americana era defensiva enquanto os soviéticos eram agressivos” (NYE, 2002). Em contraposto, a escola revisionista se apresenta de maneira consideravelmente mais moderada – sobretudo em comparação à escola tradicionalista. Sob seu ponto de vista paira a ideia de que quem ocupou o posto expansionista teriam sido os Estados Unidos, e não a União Soviética. Esta defesa parte do questionamento da bipolaridade considerada ao findar da Segunda Guerra Mundial. Para a escola revisionista, a ordem estabelecida como bipolar é, de fato, questionável, em função das disparidades econômicas e

² NYE, Joseph. Compreender os conflitos internacionais. Lisboa: Gradiva, 2002; Cap. 5: A Guerra Fria pp. 135-181.

militares entre ambas as nações que se propunham enquanto potências da época. Em função disto, a própria escola se apresenta em dois núcleos, um “moderado” e um “duro”, sob os quais o objeto primordial é atribuído de maneira diferente. Tendo o indivíduo papel mais relevante para os moderados, esta percepção permite enfatizar o papel desempenhado pelas figuras icônicas da história mundial, aos quais se atribuem os rumos da política externa de cada Estado, e, em consequência, da política externa mundial. Sob esta ótica, é imprescindível analisar o papel dos estadistas americanos, em função de sua postura frente à ascensão soviética. Já o núcleo duro propõe enquanto objeto de análise a estrutura sistêmica vigente, em especial o capitalismo americano em sua essência.

Nesse sentido, a conjuntura mundial baseada no vigor do capitalismo alvitrava aos Estados Unidos as rédeas do desenvolvimento e da continuidade do ritmo já pretendido ao findar da Segunda Guerra Mundial, contexto o qual exigia postura expansionista. Por fim, Nye expõe a escola pós-revisionista, para a qual a Guerra Fria não é fruto de ‘alguém’, mas sim da estrutura bipolar, fruto da balança de poder que se estabelecia à época, com ênfase na inevitabilidade deste evento. Conforme esta escola a bipolaridade que surgiu após o mundo multipolar da primeira metade do século XX, “criou um vazio de poder para dentro do qual foram atraídos os Estados Unidos e a União Soviética. Era inevitável que entrassem em conflito (...)” (NYE, 2002). Ainda, a escola defende que ao longo do conflito o único ponto que ambos tinham em comum seria a tendência à expansão, uma vez que os fins e meios para atingir tal objetivo eram divergentes entre as duas potências.

Partindo da suposição da singularidade do evento, somada ao alcance temporal de praticamente meio século, a decomposição da Guerra Fria em fases representa uma maneira para compreender o desenrolar do conflito, uma vez que claramente se percebe que diversas foram as variáveis que exerceram influência sob o desenvolvimento do mesmo, em função do elemento norteador de caráter ideológico. A divisão da Guerra Fria em fases viabiliza uma análise desenvolvida com base em marcos temporais definidos que são capazes de explicar o desenrolar do conflito, baseando-se nas principais características dos momentos destacados. Deste modo, nos fazemos valer da categorização desenvolvida por Nye distribuindo as diferentes fases da Guerra Fria, totalizando três fases, pertinentes aos períodos 1945 – 1947, 1947 – 1949, 1949 – declaração do fim da Guerra. Depreende-se da leitura do autor, então, que o período imediato à eclosão das hostilidades ocorreu com base em uma característica particular,

qual seja o gradualismo. Este primeiro momento é, certamente, marcado pelo próprio fim da Segunda Guerra Mundial e pela diplomacia adotada no pós-segunda guerra, através da qual tênues sinais de hostilidade passaram a ser percebidos, dando início à própria motivação da Guerra Fria. De acordo com Nye, alguns elementos podem ser apontados como alimentadores da tensão entre Estados Unidos e União Soviética, sobretudo se analisados à luz das consequências da Conferência de Ialta, destacando seu desempenho na materialização das divergências. Tem-se como exemplo a formalização das hostilidades através do impacto nas relações econômicas entre os dois países, as quais passaram a sofrer fortes consequências. Outro exemplo ressaltado pelo autor foi o papel polêmico que o processo de reconstrução da Alemanha assumiu, dando margens a crescentes divergências entre Estados Unidos e União Soviética, tal como se sucedeu com a Ásia e o Oriente Médio, representando claramente a relevância do alcance ideológico, enquanto elemento crucial na natureza do conflito.

A última consideração a qual será feita referência diz respeito aos níveis de análise, arranjo montado por Nye para atribuir três diferentes tipos de abordagem em relação à Guerra Fria. O primeiro refere-se ao nível da sociedade interna, correspondente a uma análise doméstica, sob a qual se analisa a União Soviética em função de sua estrutura interna abalada pela Segunda Guerra; o segundo nível corresponde ao indivíduo, através do qual se pode analisar a Guerra a partir da avaliação dos atores da política americana e soviética, atribuindo a eles o direcionamento das questões; por fim, há a perspectiva sistêmica, eu diz respeito à conjuntura e à estrutura sistêmica vigente à época, submetida aos efeitos da bipolaridade e da balança de poder. Esta perspectiva de análise viabilizada por Nye permite ponderar o conflito sob diferentes óticas. Se, por um lado se atribui a ação dos indivíduos envolvidos, por outro se ressalta o poder exercido pela estrutura bipolar e pela conjuntura sistêmica do período.

2.2. O papel das armas nucleares

Considerando a singularidade da Guerra Fria, não se poderia atribuir desfecho e legado tão menos surpreendentes. É o seu findar e o período posterior, pós-guerra fria – PGF, o marco temporal que abarcará as mudanças no cenário internacional decorrentes do fim da lógica bipolar dominante, especialmente no que se diz respeito às mudanças

no paradigma de segurança internacional. A ausência de sintonia, dominante até então, eleva o questionamento acerca do fim de um conflito no qual sequer constou mobilização armada direta entre as duas potências, resumindo a atuação exclusivamente militar em conflitos indiretos, como a Guerra da Coréia, Vietnã, Afeganistão e a Crise dos Mísseis de Cuba, a partir do qual é necessário ressaltar a importância de compreender que esses eventos, somados à ausência do conflito armado direto entre as duas potências, figuram enquanto elementos elucidativos de que a lógica dominante no período pode ser representada pelo estabelecimento de conflitos longínquos, no qual a atuação das principais potências dava-se de maneira indireta, envolvendo uma terceira parte no conflito a representar seus interesses.

Mas, sendo “a Guerra Fria da década de 1980 de natureza diferente da da década de 1950” (NYE, 2002) é possível concordar que o desenrolar do conflito acarretou mudanças não só na esfera política e econômica, mas sobretudo na esfera militar. Considerando a fase inicial de gradualismo destacada por Nye, na qual as desavenças se materializavam com hostilidades diplomáticas, não se percebia nesta primeira fase e considerando um período de curto prazo, indícios de conflito militar iminente, principalmente em função da catastrófica Segunda Guerra Mundial. Neste primeiro momento, assim, constatava-se a dificuldade em considerar a formação de um novo conflito armado. As fases posteriores, de rivalidade reconhecida, entretanto, já não se propunham desta maneira, como claramente ilustrada pelo advento da corrida armamentista entre Estados Unidos e União Soviética. O poder da ideologia enquanto elemento norteador do conflito e delineador da estrutura bipolar alcançou, no desenrolar do conflito, a esfera militar, atingindo assim as políticas nacionais e a agenda internacional de segurança, as quais, sob este contexto, tornaram-se vulneráveis às armas nucleares. Ao papel das armas nucleares se atribui a terminologia da própria Guerra Fria:

“Por que razão a Guerra Fria não se tornou quente? Alguns analistas acreditam que as sociedades desenvolvidas aprenderam as lições da Primeira e da Segunda Guerra Mundiais e simplesmente superaram a guerra. Outros creditam que a ‘longa paz’ da segunda metade do século XX teve origem nos limitados objetivos expansionistas das superpotências. Outros ainda atribuem este resultado ao que consideram a inerente estabilidade da bipolaridade pura, na qual dois estados (e não duas alianças rígidas) são dominantes. Mas para a maioria dos analistas, a parte maior da resposta reside na natureza especial das armas nucleares e da dissuasão nuclear.” (NYE, 2002).

Neste contexto, o papel das armas nucleares deve ser considerado decisivo na explicação da terminologia do conflito. A ambiguidade presente só pode ser explicada em função da ultrapassagem dos níveis máximos de segurança representados pela ameaça nuclear, na qual as potências dotadas deste recurso ficavam por si só vulneráveis à utilização do mesmo, uma vez que seu uso ultrapassaria todo e qualquer nível de destruição até então vivenciados pela história mundial. Assim, pode-se dizer, que ambas as superpotências eram vulneráveis ao próprio instrumento de defesa, qual seja, as armas nucleares. Seu papel, entretanto, vai além desta relação ambígua no cenário internacional, uma vez que

“A distribuição de poder no sistema internacional durante a Guerra Fria foi, em grande medida, determinada pela posse de armamentos termonucleares e pela capacidade de segundo ataque retaliatório com mísseis balísticos intercontinentais (lançados de terra ou submarinos) e bombardeiros de longo alcance (...). Embora tenha se desenvolvido paralelamente à política da contenção contra o comunismo, a ideia de uma dissuasão baseada na ameaça crível de uma punição extremamente severa ao ponto de impedir a ação de um adversário logo adquiriu um significado próprio no desenvolvimento de toda a Guerra Fria, associado ao potencial destrutivo das armas nucleares”. (CEPIK et al. 2009)

Assim, atribuem-se razões militares, políticas e estratégicas para a não utilização da totalidade do que as armas nucleares se propunham a oferecer ao longo da Guerra Fria, na qual “a guerra não podia continuar a ser considerada a continuação da política por outros meios” (NYE, 2002). A consideração do uso da força passou, assim, a sofrer suas primeiras mudanças, tendo em vista a vulnerabilidade da segurança mundial quando se considera o uso das armas nucleares. Neste sentido, o próprio papel do exército passou a ser levemente reavaliado, uma vez que o contingente militar estava submetido à opção da arma nuclear. O desenvolvimento deste paradigma de segurança só chegará perto de se apresentar como realidade mundial no período do pós-guerra fria, quando, de fato, passará ser questionado o papel das Forças Armadas e a consideração de novas ameaças oriundas não mais do ator internacional representado pelo Estado, mas sim a partir de diversos outros atores e esferas de atuação. Estas considerações se refletem a partir do reconhecimento da evolução do debate acerca da abertura e da manutenção da agenda de segurança, inserindo-se não somente no contexto acadêmico, bem como no cenário internacional como um todo, através do reconhecimento de novas ameaças, caracterizadas enquanto ameaças oriundas de diversas esferas de atuação –

não mais somente do ator estatal, da mudança de discurso das autoridades e da emergência da guerra de quarta geração³.

2.3. O paradigma de segurança do pós-guerra fria (PGF)

A Guerra Fria, enquanto conflito de alcance mundial norteador pelo elemento ideológico, com consequências políticas, econômicas, sociais e militares lançou padrões inéditos em sua duração no que tange à esfera militar. Naturalmente, reconhece-se que estes padrões possam ser estendidos à esfera diplomática, política, social e econômica, entretanto, para fins de atingir o objetivo proposto por este trabalho, seus efeitos sobre a esfera militar são os de maior valia, uma vez que será analisada a mudança no paradigma nas dinâmicas de segurança no período do PGF, fruto do fim da lógica conflitiva bipolar estabelecida por praticamente meio século. A estas mudanças na percepção do funcionamento da segurança internacional em nível global pode-se atribuir, sobretudo, ao admirável alcance mundial do paradigma dominante à época, qual seja o paradigma realista, no qual

“A análise da mudança do significado atribuído ao conceito de segurança parte, em primeiro lugar, do entendimento do contexto maior em que se encontra tal conceito. Por sua vez, este contexto maior é dado pela conotação conferida ao conceito pelo paradigma realista. A hegemonia desta perspectiva consolidou um entendimento do conceito de segurança relacionado e subordinado à lógica estatal. Remetia-se ao Estado, dizendo respeito apenas aos aspectos militares da segurança dessa entidade” (TANNO, 2003).

³ O conceito de guerras de quarta geração se desenvolve nos estudos de segurança internacional ao passo que a globalização e a tecnologia permitiram o avanço na comunicação. A própria transformação na conceituação da guerra enquanto fenômeno contribuiu para circunstanciar seu conceito, de modo que o mesmo acompanha a evolução sofrida no sistema internacional. As guerras de quarta geração vem acompanhadas do conceito das guerras assimétricas, fazendo referência aos conflitos em que prevalece a assimetria em uma série de possíveis aplicações, como recursos, capacidades, estruturação, descaracterizando o tipo de guerra convencional, interestatal, travado entre dois ou mais Estados. Neste sentido, a respeito da concepção das gerações da guerra tem-se, brevemente, a primeira geração como sendo pautadas pelo estilo napoleônico, com forte presença da atuação no campo de batalha, com estratégias bem definidas, mas com armas arcaicas. A segunda geração consiste na guerra travada ainda em campo de batalha, mas com o diferencial do advento da Revolução Industrial e do desenvolvimento das armas de fogo. A terceira geração, conhecida pelo termo *Blitzkrieg*, remete à atuação militar da segunda guerra mundial, pautada não somente pelo desenvolvimento do transporte e das armas como também pela proeminência da estratégia, especialmente no que tange a uma atuação mais próxima do ponto fraco do inimigo. A evolução das possíveis gerações das guerras concebe a evolução do cenário internacional e a dinâmica com que se travam as relações de segurança. Neste sentido, ao longo da Guerra Fria e em seu período posterior, o PGF, tendo em vista as fortes mudanças nas dinâmicas de segurança concebeu-se uma nova geração de guerras, nas quais predominam este novo ambiente de segurança que será descrito ao longo do trabalho.

Neste sentido a dominância do pensamento realista, atrelada à singularidade da Guerra Fria, merece ser considerada em função das consequências que este arranjo permitiu, no que tange à segurança internacional, sobretudo a partir da percepção da exceção que se atribui ao advento da Guerra Fria. Tal percepção faz menção ao papel desenvolvido pela estrutura mundial, em termos de uma organização sistêmica, em todo seu arranjo interdependente. Se comparada ao padrão de atuação militar aplicado na Primeira e Segunda Guerra Mundial, ratifica-se a exceção a qual vem sendo defendida, da peculiaridade do conflito que só se aproximou dos padrões anteriores a partir da presença de uma ameaça militar de fato, representada pelo recurso às armas nucleares, que gerava, simultaneamente, vulnerabilidade tanto para o detentor quanto para o alvo. Neste sentido, dois elementos apresentam-se enquanto principais expoentes da consideração da singularidade da Guerra Fria, quais sejam a motivação ideológica e a dinâmica de segurança desenvolvida em função das armas nucleares.

Logo, o PGF surge enquanto momento histórico no qual serão desenvolvidos, amadurecidos e colhidos os frutos da singularidade da Guerra Fria, uma vez que seu legado nas relações internacionais é concebido como determinante para a conjuntura mundial internacional atual. É a partir da análise do legado da Guerra Fria para a realidade mundial e da compreensão desta nova realidade no que tange à esfera da segurança internacional que se poderá analisar a atuação da OTAN enquanto mecanismo influenciador na difusão do novo paradigma de segurança, conforme proposto por este trabalho. Ainda, vale ressaltar que para nos debruçarmos na análise do cenário de mudança no paradigma das dinâmicas de segurança é imprescindível que se reconheça que houve mudança.

2.3.1. A proposta de Buzan, Wæver and Wilde

No atual momento das relações internacionais, no que diz respeito à esfera de segurança, ressalta-se o desenvolvimento de uma conotação relativa a respeito do conceito de segurança internacional. Tal ideia de relatividade associa-se com a maior característica do PGF, qual seja a ideia de ruptura com o paradigma de segurança vigente até então, o que leva a crer que antes a segurança era definida nos termos determinados pela estrutura internacional da Guerra Fria, a qual permitia que se pensasse a segurança enquanto um objeto claramente definido. Presentemente, no entanto, as dinâmicas de segurança não só são indefinidas, bem como possuem diversas

maneiras de demonstração e atuação. “*Presented as a complex mosaic of separate agendas and multiple issues*” (BUZAN et al, 1998), vale dizer sobre a segurança internacional que, diferentemente da segurança social, ela está enraizada nas tradições de políticas de poder, o que acarreta a posse de uma agenda distinta e própria. Na segurança internacional, segurança define-se enquanto um conceito relacionado com sobrevivência, ameaça, emergência.

Apresentar um novo e compreensivo panorama para os estudos da segurança constitui o objetivo de Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde, em *Security – A New Framework for Analysis* (1998), obra que se propõe a colaborar para a latente demanda acadêmica e social pertinente ao assunto. Neste sentido, identifica-se uma obra cujos propósitos lançam-se a favor da tendência de repensar os estudos de segurança, refutando uma construção teórica que se perpetua por muito tempo e que se situava, até então, de maneira consolidada. Sua abordagem é baseada na demanda acadêmica crescente que reflete o questionamento acerca da ordem vigente, na qual têm proeminência o reconhecimento da supremacia do elemento militar e do Estado na conceitualização de segurança. Os autores reconhecem que questionar esse pressuposto sempre se deu de forma descoordenada e desalinhada, cujo ponto focal dá-se através do pleito à abertura da agenda de segurança. Em se tratando dos estudos de segurança, pode-se dizer que o atual estado de debate, e em certos casos de reconhecimento, já demonstram por si só que as dinâmicas de segurança que tem espaço atualmente já não correspondem mais aos padrões vigentes anteriormente, o que leva ao cerne da questão, qual seja o questionamento da manutenção do conceito de segurança, *a priori*, e da agenda de segurança, *a posteriori*, assuntos os quais também são abordados pelos autores nesta mesma obra.

A fim de organizar a contraposição de ideias, viabilizando a posterior compreensão do cenário como um todo, bem como o que também está sendo reivindicado, o autor expõe duas visões distintas acerca dos estudos de segurança: *wideners* e tradicionalistas, que correspondem respectivamente à defesa da manutenção do conceito de segurança através de sua abertura a novos elementos e à linha de pensamento oposta, a qual considera a primazia do elemento militar e a centralidade do Estado enquanto componentes da segurança. Partindo do reconhecimento da mudança no padrão de funcionamento das dinâmicas de segurança em função do depauperamento da lógica conflitiva bipolar dominante até então, passa-se a questionar a manutenção do conceito de segurança, uma vez que pairam sobre a esfera de segurança questões antes

estabelecidas e definidas, tais como o papel das FA e das instituições coletivas de segurança e a existências de novas ameaças. É com base neste cenário de questionamento da ordem vigente, no que tange aos assuntos de segurança, que se fazem necessárias discussões e reconsiderações. Em função disto, a escola tradicionalista é alvo de críticas em *Security – A New Framework for Analysis*, tendo em vista que a mesma não reconhece tais mudanças e muito menos considera acrescentar outros elementos na conceituação e na definição de segurança, que figura justamente como o objetivo maior do autor. Assim, sua posição vai ao encontro da ideia dos *wideners*, os quais visam a manter a agenda de segurança aberta a diferentes tipos de ameaça, o que o classifica em contraposição à visão de que o núcleo dos estudos de segurança deva estar relacionado apenas à guerra e à força. É importante neste momento ressaltar que ao mesmo tempo em que a posição dos autores se contrapõe à dos tradicionalistas, sua visão se propõe não através da exclusão desta posição, mas sim em complementaridade à mesma, através da construção de uma conceitualização de segurança a qual englobe os elementos considerados pela perspectiva tradicionalista, de modo a ampliá-la, considerando a abertura a novos atores e novos tipos de ameaça que não sejam exclusivamente o Estado e o elemento militar, respectivamente. Deste modo,

“The main purpose of this book is to present a framework based on the wider agenda that will incorporate the traditionalist position. Our solution comes down on the side of the wideners in terms of keeping the security agenda open to many different types of threats. We argue against the view that the core of security studies is war and force and other issues are relevant only if they relate to war and force.” (BUZAN et al, 1998)

A inflexibilidade da perspectiva tradicionalista é demonstrada através da crença de que a atualização do conceito de segurança através de sua abertura acarreta agregação de incoerência intelectual, uma vez que permite a banalização do conceito de segurança se atrelado a toda de qualquer questão. Vale, neste contexto, ressaltar que o PGF, enquanto materializador do fim de uma dinâmica dominante é considerado um momento de desorientação, no qual o fim da confrontação bipolar fez surgir uma ordem posterior desatrelada a esta característica. Neste sentido, o desenvolvimento de um arcabouço atualizado e que faça menção aos atuais acontecimentos da realidade do setor da segurança faz-se imprescindível. Buzan, mais uma vez, vem a suprir, juntamente aos demais autores da obra, esta demanda através do desenvolvimento de elementos teóricos

que se propõem a facilitar a explicação da necessidade da abertura da agenda de segurança.

Para tal, faz-se valer a conceitualização do que se denomina ‘setores’, que vem a exercer significado analítico e explicativo. Pensar a segurança em termos de setores consagrou-se enquanto prática no PGF uma vez que a agenda político-militar passou a englobar diversas questões. Ainda, pelo fato dos setores identificarem tipos específicos de interação, pode ser utilizado como mecanismo esclarecedor e identificador de diferentes padrões, reduzindo o número de variáveis. Assim, o setor militar estabelece relações de força – coerção; o setor político, relações de autoridade – governo – reconhecimento; o setor econômico estabelece relações entre comércio, produção e finanças; por fim, o setor ambiental engloba a relação entre a atividade humana e a biosfera. Neste contexto, a segurança militar trata dois níveis de jogos, quais sejam a capacidade armada ofensiva e defensiva dos Estados e a percepção do Estado sobre a intenção do outro. Reconhece-se neste setor a primazia da atuação estatal e do elemento militar, conforme dita a escola tradicionalista. Em complementaridade, a segurança política abordaria a questão da estabilidade organizacional dos Estados, sistemas de governo e ideologias que lhes dão legitimidade. A respeito da segurança econômica, destaca-se o acesso aos recursos, finanças e mercados necessários para sustentar níveis aceitáveis de bem-estar e poder do Estado.

Neste sentido, tanto a utilização da obra teórica dos autores quanto a explicitação de seu conteúdo e significado representam, para este trabalho, o reconhecimento da situação da segurança internacional no PGF, em função do legado da Guerra Fria, com ênfase na mudança do paradigma de segurança, fruto do fim da lógica orientadora do padrão vigente até então. Assim, fazemo-nos valer deste desenvolvimento teórico como reconhecimento de que a segurança não se encontra mais somente atrelada à questão militar, uma vez que diversas outras esferas lançam-se enquanto potenciais ameaças para a segurança internacional e, ainda, outros atores figuram enquanto elementos ativos no cenário internacional. O reconhecimento da mudança na conjuntura internacional figura, portanto, como característica norteadora da atual conjuntura, sendo veiculada como realidade a percepção de que a agenda de segurança encontra-se, atualmente, vinculada a diversas esferas de atuação, tais como a economia, a sociedade, o meio-ambiente e a política, e ainda que submetidas à ação militar, todas estas esferas estão sujeitas a tornarem-se tanto ameaças quanto ameaçadas.

2.3.2. “Securitização”

Corroborando o objetivo de contribuir aos estudos de segurança, associado ao posicionamento pró-abertura tanto do conceito quanto da agenda de segurança, é desenvolvido um conceito, ainda em *Security – A New Framework for Analysis*, que vem a ser chamado de securitização. Partindo do reconhecimento de que em se tratando de segurança é imprescindível delimitar sua esfera de atuação – doméstica, internacional – o autor enfatiza que a segurança internacional nutre forte relação com as tradições de política e de poder, e que assim o caráter de segurança nas relações internacionais não vem a ser o mesmo em outra esfera, e que, neste sentido, a segurança estaria relacionada com noções de sobrevivência. Nesse contexto, sendo segurança um conceito relativo, e sob o qual dependem diversas variáveis, cabe operacionalizar a dinâmica de segurança, no sentido de visualizar de maneira mais clara o que vem a ser uma questão de segurança.

Assim, conforme elucidado, faz-se necessário observar o papel que a ameaça representa para a segurança internacional, uma vez que a resposta para o que pode ser considerado uma questão de segurança internacional está relacionado com a existência de uma ameaça existencial para um referente objeto designado – o que, tradicionalmente, mas não necessariamente, vem a ser representado pelo Estado, incorporando o governo, território e sociedade. Sendo a ameaça elemento imprescindível na compreensão da classificação de uma questão em termos de segurança, sua natureza especial – leia-se classificar uma questão em termos de segurança partindo-se da existência de uma ameaça existencial para um referente objeto designado, justifica desde os primórdios da história humana todo um tratamento diferenciado e através do qual se justifica o uso ou a consideração do uso da força. Isto dito, tem-se como comprovação o fato de que *“traditionally, by saying security, a state representative declares an emergency condition, thus claiming a right to use whatever means are necessary to block a threatening development”* (BUZAN et al, 1998).

Assim sendo, considerando que a própria esfera de atuação, quando se diz respeito à segurança internacional, está munida de um tratamento especial consolidado na esfera política dos Estados e também no sistema internacional, a ameaça vem a ser elemento indispensável tanto na operacionalização quanto na conceitualização da segurança internacional, fato o qual, a partir de compreendido, leva à securitização. Sendo o objeto de referência uma particularidade de cada setor – econômico, político,

social, ambiental, militar – tem-se como princípio básico a ideia de que a ameaça existencial – pré-requisito para que uma questão seja considerada uma questão de segurança, é um conceito amplo, o qual requer a associação do mesmo com o objeto de referência em questão. Tem-se como exemplo o setor político, sob o qual as ameaças existenciais são geralmente definidas em termos de princípios – soberania, ideologia, do Estado; no setor econômico, os objetos de referência não são tão claros, tal como no setor político, sob os quais existem relações interdependentes e institucionalizadas, nas quais inúmeros objetos de referência surgem; no setor societal, o objeto de referência viria a ser algo como identidades, nações e religiões, as quais podem funcionar independentemente do Estado ou, ainda, tem o poder de reproduzir costumes, linguagem e outros elementos-chave em termos de sobrevivência; por fim, no setor militar tem-se o Estado como objeto de referência, ou ainda outras entidades políticas as quais possam fazer parte deste arranjo.

Tendo a segurança a concepção de elemento que exige tratamento especial, por se tratar de uma ameaça existencial a um objeto de referência, securitizar vem a ser, conforme os autores, o movimento que eleva o objeto para além das regras estabelecidas o enquadrando em um tipo especial de política além das regras do jogo estabelecidas – pelo sistema constitucional de cada Estado, e a enquadra em um tipo especial de política, ou ainda, acima da política:

“(...) in other societies there will be also “rules”, as there are in any society, and when a securitizing actor uses a rhetoric of existential threat and thereby takes an issue out of what under those conditions is “normal politics”, we have a case of securitization. Thus, the exact definition and criteria of securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects”. (BUZAN et al, 1998)

Ou seja, além da relatividade do conceito de segurança e ameaça, em função, sobretudo, da atuação desenvolvida pelos novos atores e as novas ameaças, a securitização propõe-se enquanto conceito que depende de ambas estas variáveis, mas que depende, sobretudo, de uma terceira, qual seja a argumentação. Ponto forte na definição do termo, a argumentação é imprescindível para que se atinja o nível de securitização, tendo em vista a impossibilidade de considerar uma questão securitizada sem que tenha passado pelo processo de argumentação, a qual se dá através do recurso ao discurso. O debate, a argumentação e a aceitação (pelo público) são os elementos que diferenciam uma questão securitizada de uma questão em vias de se securitizar –

securitizing move. Tendo em vista que uma questão securitizada nunca pode ser imposta, a fase de argumentação e discussão representa um papel decisivo primeiramente na aceitação desta classificação para depois viabilizar seu tratamento neste tipo de caracterização.

Conforme a definição criada pelos autores a securitização pode, ainda, ser uma versão mais extrema da politização: qualquer questão pública pode ser localizada no espectro variando entre não politizada até politizada, e ainda, securitizada. Para tal, classificam-se tais variantes do espectro total, explicitando cada classificação. Uma questão não politizada vem a ser, neste sentido, aquela a qual o Estado não lida com e, ainda, não é de maneira alguma questão de debate e de decisão pública. Já uma questão politizada significa que a mesma é parte da política pública e requer decisão do governo, bem como alocação de recursos. Ou seja, são as questões que fazem parte do cotidiano político e que são objeto de trabalho e atuação da esfera política. Tendo especificado, classificado e conceitualizado as questões não politizadas e as politizadas, fica clara a delimitação entre aquela questão que é peça fundamental para o funcionamento do corpo político público, o qual existe em função destas questões e é composto para fins de agir em prol de seu tratamento, e aquela que não depende da atuação política nem estatal, a qual não se propõe enquanto dependente da existência de um debate e muito menos de decisão pública, engessada, indiscutível e que não se enquadra na alçada política. Portanto, a questão securitizada consiste na intensificação da politização, aquela que vem a ser apresentada em função de uma ameaça existente, e que requer medidas emergenciais tanto quanto ações fora dos padrões e do limite dos procedimentos políticos, as quais, em função de ser uma questão securitizada, passam a ser justificáveis.

Dois dos pontos a serem destacados, decorrentes da classificação das questões nas categorias politizadas, não politizadas e securitizadas vem a ser a possibilidade oferecida pela construção do autor de securitizar toda e qualquer esfera, desde que a mesma se apresente em função da existência de uma ameaça. Neste sentido, a securitização se propõe enquanto mecanismo político o qual não se restringe a considerar em seus procedimentos questões relacionadas apenas à esfera militar. Não impõe limites – a não ser a necessidade de se estabelecer enquanto ameaça existencial, mas sim reconhece enquanto potenciais candidatas um leque de questões, independentemente de sua origem – econômica, social, ambiental.

O segundo ponto diz respeito à percepção de que, em teoria, toda e qualquer questão pode ser enquadrada em uma destas classificações, conforme a circunstância em que está inserida. Entretanto, conforme apontado, na prática o enquadramento varia conforme Estado para Estado, o que significa que a esfera da segurança internacional está submetida, neste sentido, à própria política interna dos Estados, uma vez que, até certo ponto, os mesmos tem o poder de pré-qualificar toda e qualquer questão pertinente a toda e qualquer esfera, para que depois a mesma possa vir a ser objeto de debate e argumentação, o que depende ainda da classificação.

O que também deve constar de maneira clara é a necessidade de compreender que, a partir do momento em que se aborda a securitização, se considera a presença de uma ameaça, a qual não deve ser apreciada tão somente em função do conceito apresentá-la como uma ameaça existencial, mas sim compreendê-la em função de sua própria natureza, do fato dela se apresentar enquanto uma ameaça por si só, afinal *“in this approach, the meaning of a concept lies in its usage and is not something we can define analytically or philosophically according to what would be ‘best’”* (BUZAN et al, 1998). Sendo a securitização apresentada como imprescindível de debate, discussão, argumentação e aceitação, e ainda pelo fato de apresentar-se em função de uma ameaça existencial, ressalta-se o papel desempenhado pela atuação política, a partir da qual se afirma ser a securitização sempre uma decisão política. Tal afirmação implica necessariamente na relação entre a securitização e o discurso, o que nos leva à relação entre a securitização e o ato político específico, incorporado por um ator securitizante.

Assim, fizemo-nos valer da utilização da securitização enquanto elemento teórico desenvolvido pelos autores Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde em momento propício, qual seja, em meio ao cenário de discussão do paradigma de segurança no PGF. O desenvolvimento de elementos teóricos consistentes como este demonstra não só que a segurança não é mais pertinente somente à esfera e ao setor militar, mas também algo superior à própria politização e que não só pode, como tem, envolvido diversas outras esferas atuantes no sistema internacional, antes não relacionadas com assuntos de segurança.

2.3.3. “Macrossecuritização”

Revisitando a teoria de securitização da Escola de Copenhague, a qual se propõe ao longo da década de 1980 a contribuir aos estudos de segurança internacional, Buzan

e Waever se propõem, a partir do legado desta Escola, a analisar de modo preciso o intervalo entre os níveis médio e sistêmico, fazendo-se valer de um conceito “*existing but little developed*”, qual seja o das “*security constellations*”, a partir do qual os autores desenvolvem um novo conceito baseado na construção da securitização, a macrossecuritização. Sendo a Escola de Copenhague referência no que tange aos estudos de segurança, por representar efetiva contribuição à área, e atrelada ao contexto internacional vigente à época, representado pelo predomínio do realismo, enfatizando o papel do Estado e no ritmo da Guerra Fria, muito de sua existência deve-se à motivação de seu nascimento, vinculada “aos anseios de repensar a inserção do continente europeu na ordem internacional do pós-guerra fria” (TANNO, 2003). Em função do desenvolvimento da hegemonia norte-americana logo após a Segunda Guerra Mundial, a política externa americana torna-se referência para a conjuntura internacional como um todo. A concomitância do processo de unificação europeu com o conflito da Guerra Fria faz emergir um cenário no qual surgem questionamentos acerca da segurança, formalizados através da Escola de Copenhague, que se propõe majoritariamente europeia.

No seio do debate proporcionado com a ascensão da produção acadêmica da Escola, já se percebia neste período, as diferentes posições desenvolvidas a respeito do debate acerca da segurança internacional – tradicionalistas, *wideners*, dentre as quais coexistem a defesa do Estado enquanto elemento básico – e até certo ponto único, e a vertente abrangente, com a defesa da incorporação de ameaças que não se restrinjam à esfera necessariamente militar. Neste sentido, sendo a Escola de Copenhague, reconhecedora de que as ameaças não se originam necessariamente do contexto militar, mas sim de áreas que, *a priori*, não se apresentam enquanto ameaçadoras, mas que, no contexto da atual ordem mundial, pautado pela escassez de recursos naturais, aumento da interdependência econômica, emergência da securitização humana, e consolidação das práticas de crimes transnacionais, podem representar de maneira positiva fontes de ameaças. Outra característica vem a ser o “teor europeu” alimentado pela Escola de Copenhague. Não só em função de suas origens, mas, sobretudo em função do contexto da Europa no PGF e das “preocupações teóricas que caracterizaram a época” (TANNO, 2003), a Escola de Copenhague se materializa com fins de repensar a conceitualização de segurança, mas inserida sub um contexto europeu, submetido a um macrocontexto de Guerra Fria. Dentre seus principais conceitos figuram a Teoria de Estado e os Setores de Segurança – político, societal, militar, econômico e ambiental.

Fazendo-se valer do foco dado pela Escola de Copenhague ao *middle level* – no qual atuam geralmente, mas não necessariamente, os Estados, Buzan e Wæver enfatizam o intervalo entre ambos os níveis de análise, *middle* e sistêmico, e através do conceito desenvolvido pela Escola de *security constellations*, partem para o desenvolvimento do que vem a ser chamado de macrossecuritização. Fundamentalmente, a ideia parte do raciocínio de elevar ao alcance da esfera sistêmica a dinâmica da securitização, enquanto prática essencialmente discursiva cujo lugar de pertencimento corresponde ao *middle level*, sendo este o nível que permite a ênfase na securitização individual – atores e nos objetos de referência. Entretanto, partindo da percepção de que securitizar é uma prática dependente do modo como os atores interagem entre si e se reforçam, reitera-se a natureza discursiva da securitização, gerando uma espécie de interdependência nos processos de securitização. Para Buzan e Wæver, este raciocínio introduz o conceito de *security constellations*, o qual foi designado para conectar os níveis e setores nos quais a(s) securitização(ões) ocorre(m). “*Constellations suggest strongly that larger patterns exist in the overall social structures of securitisation*” (BUZAN and WÆVER, 2009). Os autores consideram que a securitização, neste sentido, possui um limite de alcance, demarcado pelo nível em que está inserido, o qual engloba os objetos de referência e a ameaça existencial. A partir desta limitação, elucidada com a ênfase no *middle level* por parte da Escola de Copenhague e da abrangência alcançada com o conceito das *constellations*, Buzan e Wæver percebem a falta de um conceito que cubra a demanda pertinente à securitização no âmbito sistêmico, que se comunique com objetos de referência de um nível acima do estabelecido pela securitização, e que possa agir em prol da coordenação e incorporação de múltiplos níveis de securitização, o que vem a ser a macrossecuritização.

Assim, tendo em vista a necessidade de um conceito adicional, que abranja a realidade dos objetos de referência em um nível superior ao *middle level* e que incorpore níveis de menores dimensões, que coexistem e interagem de maneira interdependente, nasce o conceito de macrossecuritização. Neste sentido, tal conceitualização prossegue definindo-se pelas mesmas ‘regras’ dos processos de securitização, partindo da identificação de uma ameaça existencial – cuja natureza já torna a questão por si só alarmante e passível de tratamento especial, para um referido objeto de referência, seguido de um pedido de ação. A diferença entre a securitização e a macrossecuritização vem a ter relação, nesse contexto, sobretudo com a complexidade da estrutura a qual ambas correspondem, o que torna a macrossecuritização muito mais complexa, em

função de sua abrangência sistêmica. Destaca-se, nesse contexto, que a abrangência que tende a ser alcançada pela macrossecuritização, não implica no alcance universal e, ainda, enfrenta dificuldades para atingi-lo, uma vez que tal suposição implicaria em uma infinidade de níveis e escalas a serem atingidos.

Em termos práticos, tendo a macrossecuritização e a ideia de *constellation* dinâmicas de funcionamento entrelaçadas, a Guerra Fria figura enquanto um claro exemplo da coexistência de ambos os processos, uma vez que EUA e URSS lançaram ao sistema internacional ideologias incompatíveis, das quais cada ideologia gerou uma macrossecuritização, com dinâmicas locais de securitização, gerando assim uma *constellation*. Neste sentido, tal como se procedeu com a utilização da securitização, fizemo-nos valer da macrossecuritização enquanto conceito que reutiliza e, até certo ponto, amplia a securitização, a partir do estabelecimento de seu uso em um nível de análise superior, o qual engloba processos simultâneos de securitização – *constellations*, servindo de demonstração de avanço em teorias de segurança que fogem à alçada exclusivamente militar e que envolve múltiplas esferas de origem das ameaças.

2.3.4. As novas ameaças

A conjuntura herdada pela ordem vigente nos quase cinquenta anos de Guerra Fria acarretou mudanças no cenário internacional, sobretudo nas relações entre os Estados, sobrevivendo diretamente nas questões de segurança, que figuravam até então num plano definido, delimitado e explícito, sob a configuração da Guerra Fria. Com isso, no que tange aos estudos de segurança internacional, ao longo do PGF os conceitos não só foram relativizados, mas também se percebeu um processo de securitização das ameaças, demonstrando uma crescente abertura no escopo de discussão acerca do novo paradigma dominante, marcado pela ausência de um padrão de atuação e de um norteador comum à ação militar e estratégica. Assim, esta nova estrutura da segurança internacional em âmbito mundial pôs em pauta principalmente os termos de ação da nova estrutura vigente, cujo principal marco vem a ser o reconhecimento da necessidade de uma agenda de segurança múltipla e aberta, que comporte as diversas e diferentes visões e perspectivas, permitindo o reconhecimento das ameaças que figuram nos dias de hoje. Nesse sentido, os teóricos até então aqui utilizados vem a contribuir para o avanço na crença nesta nova realidade mundial, sob a qual fazem parte um dos

relevantes elementos desta nova pauta, quando se trata de mudança nas dinâmicas de segurança, quais sejam as novas ameaças.

Analisar estas mudanças a partir da evolução do conceito da guerra e as tendências dominantes nos conflitos armados mostra-se enquanto uma das opções que permite visualizar com clareza e precisão o cenário atual, permeado por uma agenda de segurança ampliada – ainda que haja resistência para tal abertura. As tendências universais no que tange à execução das guerras são permeadas por uma filosofia dominante, que vem sofrendo alterações substanciais ao passo que a realidade do cenário e da estrutura mundiais evolui para um padrão diferente do anterior. Enquanto o conceito de guerra clausewitziano remete à máxima da guerra enquanto sendo a “continuação da política por outros meios”, se mantém a guerra alinhada à esfera política, entretanto, a mesma era claramente viabilizada através da atuação militar. Neste sentido, vale ressaltar a intensidade da mudança na maneira de execução da guerra, pois sendo a mesma um fenômeno ainda vinculado à política, deve-se destacar a mudança substancial percebida no que diz respeito à sua execução.

Em termos históricos, a ocorrência das guerras no cenário mundial até a Guerra Fria veio justificando a abordagem dominante do ataque em campo de batalha, no qual se sobressaíam as capacidades militares físicas, técnicas e estratégicas, que permeiam o cenário sangrento vivenciado até a Segunda Guerra Mundial. Neste cenário, o desenvolvimento teórico clausewitziano de guerra representava não somente o significado da guerra como fenômeno interestatal, mas também um guia de atuação, tendo em vista que elencava e elucidava os elementos-chave na compreensão da dinâmica do conflito.

Contemporaneamente, entretanto, o conceito de guerra atrelado à atuação militar e de natureza interestatal vem perdendo espaço, uma vez que o cenário atual conta com acontecimentos cada vez mais distantes desse tipo de associação. O cenário atual permite a percepção de uma série de mudanças no paradigma de segurança, pautado por uma agenda que demanda ações muito mais que a atuação exclusivamente militar – pelo contrário tendo em vista que muitas vezes a ação militar se afasta da solução de determinado problema, e pela existência de novas ameaças, que embasam o corpo teórico que vem se desenvolvendo, sobretudo desde o advento da Guerra Fria – marco representativo do início da mudança das dinâmicas de segurança, que vem a se consolidar apenas com seu fim, ao longo do PGF. A discussão da mudança na natureza da guerra é alimentada pela crescente evolução na natureza dos conflitos que se

propõem enquanto ameaças na realidade mundial atual, assim. Cada vez mais se enfatiza a abordagem não tradicional, como sendo aquela que se mostra aberta às mudanças do cenário internacional, em função da aceleração do processo de globalização, marcado pela crescente flexibilização de fronteiras e participação de atores não-estatais nos processos inseridos sob o contexto de segurança.

Assim, tem-se a globalização enquanto catalisador dos processos que se dão na esfera internacional, viabilizando a participação crescente de diversos atores em diversas esferas antes destinadas a um número ou tipo específico, característica marcante principalmente do século XXI, uma vez que os avanços na comunicação permitem, de certo modo, a inexistência de fronteiras. Alguns elementos fazem-se imprescindíveis para fins de expor, enaltecer e justificar o novo cenário internacional ampliado, interconectado e permeado pela atuação das novas ameaças, tais como a emergência de conflitos intraestatais – sobre o qual se depreende a atuação dos atores não-estatais, o crime transnacional – com ênfase no tráfico internacional de pessoas e nos ilícitos transnacionais, o papel das diferenças étnicas e religiosas na fundamentação de conflitos, e a consideração de novos temas enquanto possíveis ameaças, demonstrando a abertura da agenda de segurança para uma agenda múltipla. Tais elementos não só aumentam as possibilidades no que diz respeito à origem das ameaças, mas sobretudo no que diz respeito à sua natureza, que se distancia cada vez mais da esfera militar e atinge crescentemente as esferas do meio-ambiente, sociedade, economia, corroborando a defesa de uma nova ordem, ao menos no que tange à esfera de segurança.

“Na nova ordem internacional, as ‘novas ameaças’ (terrorismo, tráfico de drogas, pobreza extrema, crescimento populacional desordenado, desigualdade de renda, questão ambiental e proliferação de armas de destruição em massa) substituíram o ‘perigo comunista’ presente na Guerra Fria”. (SANTOS, 2004).

Neste sentido, é de se concluir que este cenário conta com ameaças de diversas e distintas naturezas, demandando uma atuação para seu combate na qual consta a participação de uma série de atores, sendo contempladas não só por governos, mas também por organizações não governamentais – ONGs, e indivíduos, demonstrando como a segurança internacional evoluiu para uma pauta interdependente em termos de sua execução, exigindo um olhar cada vez mais atento dos governos e exigindo uma ação planejada através de planos de ação bilaterais, multilaterais e até nacionais. Ainda,

a proliferação de ONGs inseridas em uma atuação ativa e significativa, figura enquanto elemento dessa nova realidade cujo combate vem a ser muito mais contra um inimigo não explícito, difícil de identificar e nem sempre estatal.

Conforme visto até então, o debate acadêmico acerca da ampliação do conceito e, conseqüentemente, da agenda de segurança, envolve a conjuntura marcada pelo fim da Guerra Fria, sob a qual dois apontamentos devem se fazer presentes, quais sejam a singularidade do conflito – demonstrada através do norteador ideológico enquanto viabilizador da ordem bipolar e a maneira com que se travou a disputa, marcada por um conflito indireto entre as duas potências – e seu legado colhido ao longo do PGF, convergindo para uma realidade interdependente no que tange à segurança internacional, sob a qual as ameaças são compartilhadas, exigindo uma atuação coletiva e não necessariamente militar. Nesta ordem mundial inaugurada depreende-se todo um arranjo caracterizado pela crescente abrangência que vem exigindo a esfera da segurança internacional, em função do aumento na natureza das ameaças e do decréscimo da resposta militar, demonstrando assim que o crescimento e a evolução do escopo da segurança representa uma fuga desta esfera à alçada exclusivamente militar. Tendo o debate se estabelecido no domínio acadêmico de modo a expor uma discussão pautada pela abertura da agenda de segurança e sendo na prática uma realidade que se torna cada vez mais recorrente, através da crescente percepção das novas ameaças, reconhece-se a latência com que esta mudança se expõe, requerendo assim uma revisão dos padrões de atuação em resposta às questões de segurança internacional, inseridas nesse novo contexto. É neste cenário que cabe analisar o papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte enquanto aliança militar cujo desenvolvimento perpassou a história da segurança coletiva desde a Guerra Fria até o PGF, uma vez que sua criação deu-se em função da ordem mundial bipolar fruto desta guerra e que sua manutenção diz respeito às mudanças resultantes de seu fim, presentes desde o final do século passado aos dias de hoje.

3 A ATUAÇÃO DA OTAN NO CONTEXTO MACROINTERNACIONAL PÓS GUERRA-FRIA

Sendo o foco do presente trabalho a OTAN, em sua plenitude quanto à segurança coletiva e como parte da dinâmica de segurança estabelecida na Guerra Fria, objetiva-se, considerando o disposto acima, analisar o desempenho da aliança no contexto estabelecido *a posteriori* de seu nascimento. Para tal, faz-se necessário reconhecer as vicissitudes do cenário que se estabelece ao findar deste conflito, uma vez que o mesmo representa a justificativa e a necessidade de realinhamento de suas diretrizes. São as mudanças nas dinâmicas de segurança estabelecidas ao longo do PGF que compõem a estratégia de sobrevivência da Organização frente esta nova ordem mundial, analisada até então.

3.1. A Organização do Tratado do Atlântico Norte

Por muito tempo concebeu-se a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, como sendo um contraponto ao Pacto de Varsóvia, representando um dos maiores frutos materializado do advento da Guerra Fria no que tange à segurança internacional. Criada no contexto da guerra e oficializada através do Tratado do Atlântico Norte, em 04 de abril de 1949, a OTAN surge em meio ao cenário proposto pela Guerra Fria, e foi ao longo de sua duração incorporado ao conflito, caracterizado por hostilidades, intensificadas com o desenrolar do conflito, e latentes ameaças à segurança. A compreensão do cenário requer o reconhecimento do legado da Segunda Guerra Mundial no que tange à ordem mundial, marcada pela consolidação dos Estados Unidos como potência mundial. Consequência direta dos anos de ouro da hegemonia norte-americana, a Organização claramente figura enquanto produto da iniciativa deste Estado atuante no cenário internacional, em prol da construção de uma comunidade de segurança norteada pela existência de uma ameaça externa comum, qual seja a ameaça soviética.

Situada no contexto do sistema da segurança coletiva – prerrogativa para o ordenamento das dinâmicas de segurança no sistema internacional, a OTAN insurge

através do exposto no artigo 51º da Carta de São Francisco, acordo que formaliza a ONU, e sob o qual a garantia da legítima defesa é exposta⁴. Posicionada neste contexto, pode-se considerar que os primeiros passos da construção de uma comunidade que virá a evoluir para uma organização internacional de caráter militar, foram dados, formalmente, em 1941, com a Carta do Atlântico – *Atlantic Charter*, por parte do presidente dos Estados Unidos à época, Franklin Delano Roosevelt, e o Primeiro-Ministro do Reino Unido, Winston Churchill. Nesta Carta encontra-se o estabelecimento de uma série de princípios a serem incorporados pelas políticas nacionais destes Estados. Para chegar à definição dos princípios ali apresentados, que vem a ser a parte prática e decisiva da Carta, é necessário atentar para os elementos que motivaram não somente a reunião, mas a condução e construção dos princípios ali determinados. A conferência realizada, envolvendo ambos os estadistas, tinha como caráter fundamental a questão militar, no qual constava nas entrelinhas a necessidade de definição de uma postura disposta a conter o “problema soviético”.

Neste sentido, apresentam-se como princípios desta declaração uma série de elementos de caráter qualitativo, compartilhados por ambos, e que viriam a ser absorvidos por suas respectivas políticas nacionais. Dentre eles, consta o estabelecimento de uma postura não expansionista – seja ela territorial ou outra; a busca pelo estabelecimento da paz e da convivência pacífica, com respeito às fronteiras, após a destruição da tirania nazista; a busca pela prosperidade econômica através do respeito igualitário para com os demais Estados – vitoriosos ou devastados, grandes ou pequenos; a delimitação fronteiriça baseada na vontade dos respectivos cidadãos envolvidos; o respeito ao direito de escolha do governante – democracia; o desejo pela cooperação na busca pela melhoria nas condições de trabalho, no desenvolvimento econômico e na segurança social; a crença e o encorajamento ao abandono universal do uso da força. A respeito desta primeira aproximação formal que nos leva ao caminho do desenvolvimento da cooperação que baseia a fundação da OTAN, reitera-se o cenário internacional à época, marcado pelas atrocidades da Segunda Guerra Mundial. A percepção das características do cenário mundial figura enquanto elemento crucial para compreender a posição em prol da paz mundial e contra a consideração do uso da força enquanto medida política viável por parte dos Estados Unidos e do Reino Unido.

⁴ A abordagem acerca do sistema de segurança coletiva será tratada mais à frente, sob a qual será tratado o Artigo 51º.

O findar da Segunda Guerra Mundial legou, sobretudo aos Estados envolvidos, um cenário pautado pelo descrédito aos direitos fundamentais e individuais. Neste contexto o advento da Organização das Nações Unidas, datada de 1945, vem a representar um marco histórico para as relações internacionais. No que tange à segurança, ressalta-se o sistema de segurança coletiva previsto em sua Carta, a qual prevê a hipótese de uso da força legitimado⁵. Neste sentido, o final da década de 1940 é fortemente marcado pelo nascimento de duas das mais ativas organizações internacionais da história das relações internacionais – ONU e OTAN. É nesse contexto de súbita proliferação de organizações internacionais que se dá a assinatura do Tratado do Atlântico Norte, em abril de 1949, o qual se inicia com mensagens relacionadas à crença nos princípios estipulados pela Carta das Nações Unidas e o desejo pela paz. É em continuidade a este discurso que se insere a justificativa de conceber uma aliança militar em meio à expectativa de paz, a partir da consideração de salvaguardar direitos fundamentais através da soma dos esforços em prol de uma defesa coletiva, apta a preservar a paz – e a segurança.

Em meio às atribuições do Tratado, assinado por Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, França, Islândia, Luxemburgo, Itália, Noruega, Holanda, e Portugal encontra-se o estabelecimento da preferência pela resolução pacífica dos conflitos – em conformidade com a Carta das Nações Unidas, mas sempre com referência ao uso da força, ainda que emoldurado por expressões que indicam seu uso em último caso. O desenvolvimento da paz e de relações saudáveis e amigáveis, somada à ênfase na cooperação também compõem o Tratado. Mas, no que tange à segurança, as atribuições são diretas, embora inespecíficas, uma vez que para alcançar o objetivo do Tratado – com foco nos elementos da autoajuda e da ajuda mútua, faz-se necessário manter o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas para resistir ao ataque armado.

É a partir do artigo 5º que as obrigações tornam-se menos implícitas, de modo que o próprio artigo dispõe sobre o mecanismo de defesa coletiva, concebido pelos membros da OTAN como procedimento no qual se um dos membros encontrar-se em situação de ameaça ou ataque, todos os demais devem interceder na defesa daquele. Ainda neste mesmo artigo, faz-se referência à referida Carta, mais especificamente ao artigo 51º, que dispõe sobre a legítima defesa individual ou coletiva. Assim, o Tratado

⁵ Neste sentido, objetiva-se atribuir à ONU o poder de, pela primeira vez ao longo deste contexto, limitar e estabelecer as diretrizes para o uso da força no sistema internacional.

constitutivo da OTAN faz-se valer de atribuições pontuais da Carta da ONU, além de considerar a submissão de casos extraordinários aos auspícios do Conselho de Segurança. Em seguida, faz-se um estabelecimento geográfico e reitera-se que o Tratado não visa a se estabelecer como um empecilho no cumprimento das questões estabelecidas na Carta. Por fim, ressalta-se a aclamação pelo desenvolvimento da cooperação no que tange à segurança dos Estados membros, fazendo-se valer do uso da ajuda mútua e também da autodefesa⁶, conceitos-chave que viabilizam a compreensão das dinâmicas de segurança estabelecidas à época, em consonância com o destaque dado por este trabalho à lógica dominante durante a Guerra Fria e que explica sua tão sobressaída singularidade, qual seja a ausência de um conflito direto entre as duas principais potências envolvidas, substituída por uma dinâmica própria do conflito, demonstrada através da participação ativa de um terceiro elemento, seja como aliado, seja como alvo. Devemos destacar que o reconhecimento da dinâmica de segurança dominante ao longo da Guerra Fria só pode ser concebida e reconhecida ao findar do conflito, uma vez que ao longo de sua ocorrência as hostilidades alimentavam a existência de um temor constante acerca da iminência de um conflito nuclear.

Ainda no que tange ao tratado constitutivo da organização, vale ressaltar a presença de elementos condicionantes da própria *raison d'être* do tratado, demonstrada através dos artigos 12º e 13º:

“(...) After the Treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the Treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security. (...) After the Treaty has been in force for twenty years, any Party may cease to be a Party one year after its notice of denunciation has been given to the Government of the United States of America, which will inform the Governments of the other Parties of the deposit of each notice of denunciation.” (NATO, 1949).

⁶ Em relação à conceituação de ajuda mútua e autodefesa, destacam-se dois elementos, quais sejam a diferença entre o meio em que se busca a segurança e o que se objetiva através de cada um destes mecanismos. A ajuda mútua remete ao mecanismo de segurança coletiva, uma vez que se busca a segurança com base na esfera coletiva e na utilização da cooperação enquanto ferramenta essencial para o alcance e a garantia de um estado de segurança, fazendo-se valer do poder militar alheio. A autodefesa estabelece-se com base no princípio norteador do interesse nacional, qual seja a sobrevivência. Neste sentido, é invocada com fins à manutenção da sobrevivência de um Estado frente a uma ameaça, seja através da política externa, seja através dos recursos próprios.

Neste sentido, pode-se dizer que já há em um dado primeiro momento o reconhecimento de que a criação da OTAN deu-se em uma determinada circunstância e para um determinado fim, demonstrado através do estabelecimento formal da possibilidade de revisão do Tratado após um tempo estipulado. Destaca-se ao longo do primeiro período de desenvolvimento da OTAN enquanto mecanismo eficiente sua correlação com os artigos estabelecidos com a Carta da ONU, principalmente os relacionados com a segurança internacional, com foco no artigo 51º, a qual garante e afirma o direito individual de defesa legítima ou defesa coletiva, salvo sob as ações tomadas pelo Conselho de Segurança, órgão que se estabelece sob a égide da ONU para fins de garantir e estabelecer a paz e a segurança, e cujas vias de tomada de decisão, as quais consideram o poder de veto, vieram a enfraquecer sua eficiência nas questões presentes na realidade mundial. Tendo desenvolvido uma hierarquia interna, o andamento das atividades em um primeiro momento inicial deu-se em prol da definição e do fortalecimento das ideias norteadoras da organização.

Os primeiros documentos oficiais revelam reuniões periódicas, cujas pautas continham inicialmente o estabelecimento de diferentes divisões, por áreas, e posteriormente os meios para o desenvolvimento dos objetivos estabelecidos⁷. Dentre eles, figura o desenvolvimento econômico, o suprimento militar e a construção de diretrizes a serem seguidas. Em 1956, torna-se presente uma realidade que demonstra um importante passo prático para a organização, demonstrado através do *Committee of Three*, que vem a agregar à instituição a cooperação sob uma perspectiva não militar, contribuindo para a conclusão de que a OTAN sofreu e vem sofrendo alterações substanciais em sua essência, abrangendo questões políticas, econômicas, culturais, organizacionais e concernentes à informação, representando assim uma ampliação ao foco inicialmente militar dado à imediata reação à expansão soviética.

Caracterizada como uma aliança militar é importante destacar seu intuito motivador enquanto sendo a opção militar fruto da estrutura decorrente da bipolaridade da Guerra Fria e da explícita discrepância entre as duas ideologias dominantes. Ainda, vale ressaltar a intrínseca relação entre a organização e o sistema de segurança coletiva, uma vez que o mesmo estabelece normas e condutas internacionais vigentes num

⁷ Viabilizaram esta afirmação os documentos divulgados ao longo dos primeiros anos de existência da OTAN, quais sejam a Carta do Atlântico (1941), o Tratado de Bruxelas (1948) e o próprio Tratado do Atlântico Norte (1949).

determinado contexto e sob as quais a OTAN, enquanto organização internacional de natureza militar deve estar inserida e submetida.

A ideia que deve ser compreendida de maneira clara para viabilizar a compreensão da proposta deste trabalho deve convergir com a percepção de que o cenário lançado no sistema internacional durante a Guerra Fria corresponde à construção de um arranjo próprio, certamente determinado pelo desfecho da Segunda Guerra Mundial e enriquecido pela consolidação da hegemonia americana, que vem a exercer forte influência no âmbito mundial no que tange às relações internacionais. Contudo, o período do PGF é mais representativo ainda, tendo em vista que viria a colher os frutos de tamanha especificidade enaltecida pelas particularidades da Guerra Fria. Neste sentido, o PGF vem a ser um momento crucial para o cenário internacional, ao passo que representa uma ruptura com a ordem vigente anterior, com destaque à esfera da segurança a qual passa a ser interpretada através de elementos completamente distintos do período anterior, dominado por uma dinâmica clara e bem definida, e passa a contar com um cenário caracterizado pela multilateralidade⁸, fazendo jus à interdependência supracitada, o qual contribui para a evolução das dinâmicas de segurança para algo além do conflito político-militar, para algo inserido neste novo contexto que, até os dias de hoje, alimenta uma série de debates acerca da definição do paradigma de segurança vigente na atual ordem mundial.

3.2. Definindo a Segurança Coletiva

Conceber o significado de segurança coletiva torna-se parte imprescindível na compreensão da realidade até então analisada, especialmente quando se tem em vista a análise da existência e da manutenção da OTAN neste contexto transformador da definição do mecanismo de segurança coletiva. A cooperação figura enquanto um elemento que permeia as relações entre os Estados ao longo da história mundial. Entretanto, a cooperação na esfera da segurança só se formalizou de maneira universal no início do século XX, com a geração do sistema de segurança coletiva, intensamente associado à atuação das organizações internacionais, uma vez que “o sistema é baseado

⁸ O cenário do PGF e a nova ordem mundial que se delineia caracterizam-se pelas diferentes tendências percebidas no âmbito internacional e que tem estreita relação com o legado da Guerra Fria. Neste sentido, visa-se destacar o efeito da interdependência entre os Estados, cujos efeitos estendem-se à esfera da segurança e somam-se à caracterização de uma sociedade global integrada e interdependente.

na ideia da criação de um mecanismo internacional que conjuga os compromissos de Estados nacionais para evitar, ou até suprimir, a agressão de um Estado contra o outro.” (HERZ, 2004). Neste sentido, o mecanismo de segurança coletiva se estabeleceu num determinado contexto dado o estabelecimento de uma reação coletiva às questões de segurança, a partir da qual a participação dos Estados tornou-se elemento imprescindível para as dinâmicas de segurança, uma vez que sua ação seria necessária e indispensável para alimentar a reação coletiva. Assim, torna-se imperativa a necessidade de uma real motivação para que a participação dos Estados neste sistema viesse a ser efetiva, permitindo uma atuação significativa no sistema internacional em prol da segurança, mas, sobretudo, dependendo de uma aprovação internacional para prosseguir com tal ação. Esta é, então, a característica marcante quando se fala em desenvolvimento da segurança coletiva, a necessidade de aprovação da ação do Estado através de uma autorização internacional, viabilizada por um tratado e definida por uma organização internacional. Neste sentido, o uso da força e a opção pela retaliação viriam a ser ações legitimadas que possuem como fim a garantia da ordem internacional.

Embora não tenha alcançado a abrangência universal a qual se propôs, pode-se dizer que a Liga das Nações veio a ser a primeira organização internacional representativa no que tange aos avanços na cooperação internacional multitemática. Os pilares de sua construção remetem ao advento da Primeira Guerra Mundial, sendo assim seu objetivo a construção de uma entidade de nível internacional com alcance universal que viesse a evitar as catástrofes presenciadas no íterim da Primeira Guerra. Ainda, figurava entre seus objetivos a garantia do *status quo* obtido e as configurações de poder adquiridas no pós-Primeira Guerra. Tendo sua motivação uma natureza peculiar no que tange à esfera da segurança, em função da busca por uma ordem mundial ausente de riscos como o evento ocorrido em 1914, Herz considera como uma das maiores preocupações a “institucionalização da nova configuração de poder” (2004), de modo a impor e garantir a manutenção desta nova ordem, evitando a repetição da catástrofe anterior. Prova desta configuração da Liga vem a ser a ausência dos temas estritamente econômicos e sociais em sua pauta e a presença forte, já em seu pacto fundador, da formulação jurídica da ideia de segurança coletiva, norteadora desta “proposta de administração do sistema internacional” (HERZ, 2004).

Neste sentido, a Liga das Nações vem a ser a precursora formal da instituição da segurança enquanto fenômeno internacional, principalmente no que diz respeito à manutenção e ao estabelecimento de um tratamento jurídico específico das questões de

segurança internacional, que virá a sofrer alterações conforme a estrutura internacional vigente num futuro não tão distante. Ainda, destaca-se o caráter contemporâneo desta proposta, uma vez que demonstra claramente um aumento no grau de institucionalização da questão e, em teoria, a partir da qual as decisões não contam com concentração de poder. Herz conclui, assim, que “a proposta de criação de um sistema de segurança coletiva representava uma ruptura dramática com a lógica do balanço de poder que havia regido as relações entre as potências europeias até então” (2004). Para a autora, a estrutura internacional contemplada pela balança de poder continha baixíssimo grau de institucionalização, ao contrário da proposta do sistema de segurança coletiva, sob o qual “a ocorrência de uma agressão deveria gerar uma resposta automática por parte de uma coalizão de Estados. O emprego de sanções econômicas, políticas e diplomáticas e o uso de meios militares para conter a agressão foram previstos”. (HERZ, 2004). Em consonância, percebe-se então que o sistema de segurança coletiva contemplado sob a égide da Liga das Nações viria a ser um mecanismo de resposta imediato à realidade recém vivida pelo sistema internacional, caracterizada por um cenário de guerra com fortes tradições territorialistas e expansionistas. Por outro lado, reitera-se o fracasso atribuído à Liga, a partir do qual se atribui à ausência dos Estados Unidos, forte incentivador, e à eclosão da Segunda Guerra Mundial. Sobre o fim da Liga, Herz ressalta-se que “o sistema de segurança coletiva da Liga das Nações sucumbiu à lógica do balanço de poder, justamente o mecanismo que se buscava substituir” (2004). Porém, é necessário reconhecer seu papel enquanto embrião, apesar dos fracassos, para a próxima organização internacional de alcance universal, que viria a ser a ONU.

As primeiras manifestações em prol de um sistema de segurança coletiva sob o seio da ONU datam da Segunda Guerra Mundial. Atada à configuração formada durante a guerra, as potências envolvidas já se preocupavam com o estabelecimento de princípios gerais norteadores, que viessem a guiar a atuação dos países e que garantissem o avanço a uma ordem posterior, na qual viriam a ser excluídos os perdedores da guerra. Reconhece-se a ONU tanto quanto organização internacional quanto ator internacional, atribuindo assim ao desenvolvimento de seu aparato a atenção e o respaldo internacional necessários para a manutenção de seus preceitos. Entretanto, reitera-se um dos pontos mais discutíveis acerca da estrutura hierárquica da ONU, sob a qual se obtém as decisões, qual seja a existência do poder de veto, visto como um

empecilho na tomada de decisão e um contraponto no que diz respeito à igualdade soberana entre os Estados, uma vez que tal benefício não atinge todos os países.

É o Capítulo VII da Carta da ONU que disporá a respeito do uso da força no que tange à esfera da segurança internacional. Intitulado “Ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão”, todas as suas atribuições estão submetidas ao Conselho de Segurança. É neste capítulo que se encontra, também, o consagrado artigo 51º, a partir do qual a OTAN justificará perante a comunidade internacional sua existência, uma vez que o artigo garante o direito à legítima defesa, conforme segue:

“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais” (ONU, 1945).

Muito se discute acerca da validade do sistema de segurança projetado pela ONU, o qual diz respeito à possibilidade do uso da força de modo legitimado pela carta. Tendo em vista a dimensão da organização e seu comprometimento para com a comunidade internacional, principalmente no que tange à manutenção da paz, depreende-se das atribuições do artigo 51º da Carta duas hipóteses de possibilidade do uso da força, quais sejam a legítima defesa e a atuação perante o sistema de segurança coletiva – na qual toda e qualquer ação viria a estar submetida à ação do Conselho de Segurança, uma vez que este seria o responsável autorizado a tomar as ações e medidas necessárias. A definição da atuação da ONU na garantia da segurança e da paz através do estabelecimento de missões de paz e missões observadoras vem ao encontro do cumprimento de seu objetivo, e, conforme Herz, permitem a possibilidade da retomada das propostas de um sistema de segurança coletiva após o final da Guerra Fria, principalmente tendo em vista que constituem por si só uma dinâmica própria, contando com um contingente determinado e uma estratégia de atuação bem definida – especialmente porque, na maioria dos casos, vem a solucionar uma guerra civil ou uma crise interna.

Neste sentido, tem também a OTAN uma percepção de como que viria a se estabelecer a segurança coletiva. No artigo 5º de seu tratado constitutivo, demarca-se o

norteador estratégico da OTAN no que tange à definição da ameaça externa e em como proceder frente à mesma:

“The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.” (NATO, 1949).

Neste sentido, definem-se as circunstâncias na qual se permite o uso da força, partindo do reconhecimento do princípio norteador básico da reação coletiva, na qual o ataque a um é considerado um ataque a todos, representando assim uma configuração de ajuda mútua. Se “o sistema de segurança coletiva durante a Guerra Fria não funcionou como previsto”, eis um dos mais importantes elementos no que tange à mudança no paradigma de segurança percebido no PGF. Disto se refere à introdução a um marco histórico pautado não só pelo descumprimento ao capítulo VII da Carta de São Francisco, bem como pela demonstração da mais pura anarquia internacional, uma vez que tendo havido o estabelecimento de uma norma de atuação – na qual o uso da força seria permitido em legítima defesa, mas submetido à atuação do Conselho de Segurança – a mesma foi descumprida em função da ação estatal soberana, classicamente demonstrada através da Guerra do Vietnã, conflito que não alcançou a esfera do Conselho de Segurança⁹. Tendo a carta previsto o direito à legítima defesa, parte-se para a possibilidade de interpretação individual do que vem a ser legítima defesa, possibilidade problemática uma vez que permite compreensões múltiplas.

Ainda que estivesse prevista a complementaridade da ação em prol da segurança internacional a partir da existência de arranjos regionais, demonstrando estreita relação com a OTAN, estes arranjos deveriam figurar enquanto mecanismos assistentes, que complementassem a atuação da ONU a partir de uma decisão desta organização do que viria a ser a melhor opção para a resolução das controvérsias, tendo em vista seu alcance

⁹ Esta alegação baseia-se na crença da obsolescência do sistema e segurança coletiva previsto pela Carta de São Francisco, sob o qual a segurança internacional estaria submetida à atuação do Conselho de Segurança ao mesmo tempo em que permitia a criação e o desenvolvimento de arranjos regionais, os quais vieram a ser, a exemplo da Guerra do Vietnã, um empecilho, ao menos no que tange à autoridade do Conselho prevista na Carta.

muito mais universal do que os mecanismos de cooperação regional. Entretanto, conforme a história nos mostrou, “o sistema de segurança coletiva pode conviver com acordos de segurança territorialmente circunscritos, podendo esses constituir mecanismos de segurança coletiva regionais ou alianças militares. Como vimos, a existência de alianças militares pode entrar em contradição com o funcionamento do mesmo” (HERZ, 2004), como se pode perceber em casos práticos como a Guerra do Vietnã e, ainda, no caso da Guerra do Golfo¹⁰, considerada um marco importante no que tange à definição da segurança coletiva.

A Guerra do Golfo representa um marco simbólico para a segurança coletiva uma vez que demonstrou a percepção da possibilidade cada vez menor de retorno à versão tradicional do mecanismo de segurança coletiva. O destaque dá-se à expectativa de atribuição da solução do conflito ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que o mesmo encontra-se pleno, em suas atribuições, para atuar no domínio da segurança internacional. Entretanto, a proeminência da OTAN, com ênfase na liderança exercida pelos Estados Unidos, suplantou as expectativas quanto à atuação do CSNU, enfatizando a dificuldade de estabelecimento de sua autoridade. Além de ter eclodido no imediato PGF, demonstrando ainda a fragilidade do sistema internacional e a desvinculação com o sistema bipolar, não envolveu nem o estabelecimento nem a contenção de uma ideologia, mas sim a questão energética, pauta dominante do conflito. Estas características levam à crença de que a Guerra do Golfo seja vista, em termos práticos, como a representação da transição do sistema internacional para uma nova ordem mundial.

“Coalizão comandada sem a bandeira das Nações Unidas, ação militar que pôs em prática mecanismos de coordenação e coleta de informações aperfeiçoados no seio da OTAN, iniciativa idealizada unilateralmente pelo Conselho de Segurança Nacional e pelo Estado-Maior do Exército dos EUA, a intervenção no Golfo, pode ser vista como manifestação de um hiato crescente entre o paradigma original de segurança coletiva da Carta e um cenário mundial em transição para a pós-bipolaridade.” (PATRIOTA, 1998)

Destaca-se que o conflito desenvolveu-se em meio ao início do reconhecimento do surgimento de uma nova dinâmica de segurança, pautada pelo contraste com os anos anteriores que obedeciam ao padrão dominante da Guerra Fria. Com isto, percebeu-se o

¹⁰ Faz-se referência à Guerra do Golfo, conflito datado de 1990, envolvendo o Iraque e o Kuwait. O conflito angariou o apoio e a participação de uma série de países mobilizados em prol da desocupação do território do Kuwait por parte do Iraque, cujas reivindicações baseavam-se em questões territoriais relacionadas com a questão energética – petróleo.

desempenho das missões de paz da ONU e do objetivo do Conselho de Segurança quanto à manutenção da paz. A Guerra do Golfo configura-se, portanto, como fruto das circunstâncias aplicadas àquele determinado momento histórico, o qual contava com uma série de características peculiares, tais como o fim da Guerra Fria – e da União Soviética, e que viria a por em prova o verdadeiro papel do Conselho de Segurança, demonstrando o caráter circunstancial em que a segurança coletiva se aplica, uma vez que depende da conjuntura internacional estabelecida.

Neste sentido, o vínculo entre a OTAN e a segurança coletiva deve ser ressaltado, uma vez que a mesma emergiu com base no estabelecimento de uma diretriz que norteasse as dinâmicas de segurança à época, permitindo a existência de mecanismos auxiliares, de caráter regional. Com o passar do tempo, e ultrapassando inclusive a esfera de atuação a qual a OTAN se propôs, seu papel foi se revitalizando, em função das mudanças recorrentes no sistema internacional no domínio da segurança. Sua evolução, neste sentido, acompanhou o desenvolvimento do mecanismo de segurança coletiva – à exceção do sistema previsto pela Liga das Nações em 1919, transcorrendo uma série de conjunturas estabelecidas em nível mundial que puseram em prática a eficácia da Organização enquanto aliança militar. Perpassar esta série de conjunturas atribuiu à OTAN a necessidade de reconhecer sua posição no sistema internacional, demandando também o reconhecimento da transformação da resposta coletiva às ameaças existentes no cenário internacional, através da qual se reconhece uma atuação cada vez mais multilateral, fugindo à esfera regional, como a mesma se propõe.

É a obsolescência do sistema de segurança coletiva previsto pela ONU, enquanto advento histórico mundial resultado das atrocidades da Segunda Guerra Mundial e da busca por um sistema internacional engendrado na consolidação da paz e da estabilidade, que serão abertas as portas para a compreensão do sistema de segurança coletiva do pós-Guerra Fria. No cenário do PGF se consolidará uma dinâmica na qual se percebe a possibilidade de uma atuação no âmbito internacional – e também doméstico, independente da aprovação do Conselho de Segurança, sob a égide da ONU, assistida pela possibilidade da legítima defesa. Dentre as principais mudanças, reitera-se o significativo aumento da intervenção, seja por parte da ONU, seja por ações de caráter individual, corroborando a ideia de atuação paralela ao que a ONU se propõe a ser. O PGF vem a ser, deste modo, o período da história mundial sob o qual figurará a redefinição tanto das dinâmicas de segurança – em função do esgotamento do padrão

dominante durante a Guerra Fria, quanto da nova ordem internacional, diretamente atrelada à discussão sobre o papel da ONU neste novo contexto, marcado pelo estabelecimento de diretrizes internacionais que vão sofrendo complementação e, até certo ponto, substituição, conforme novas configurações estruturais vão se instituindo e estabelecendo no cenário internacional.

3.3. A OTAN do século XX e a OTAN do século XXI

As transformações no cenário internacional apresentadas até aqui fazem parte de um espiral de mudanças vivenciadas pelo sistema internacional, incluindo seus Estados e instituições. Neste sentido cabe enquadrar a OTAN, enquanto instituição, nesta série de mudanças que vem a ter um peso significativo na determinação de sua natureza e até mesmo sua existência. Até o fim da Guerra Fria, pode-se dizer que a existência da OTAN fazia-se justificada e em concordância com os parâmetros de sua proposta inicial. O contexto do conflito, ainda que pautado pela inexistência de um ataque direto entre Estados Unidos e União Soviética criou um ambiente hostil ao ponto de OTAN e Pacto de Varsóvia se desenvolverem enquanto alianças militares que viessem a garantir os interesses de determinado lado, uma vez que o desenvolvimento mútuo das armas nucleares minou a possibilidade de acionamento das mesmas.

Neste sentido, o uso da força enquanto opção viável fazia-se valer sob os auspícios da Carta de São Francisco, a qual contava com a possibilidade de complementaridade de atuação em prol da paz e segurança através de mecanismos e arranjos regionais, tais como a OTAN. Entretanto, o uso da força durante a Guerra Fria, ainda que bem definido e direcionado, estava tanto submetido ao perigo de um ataque nuclear quanto à legitimação por parte do Conselho de Segurança, situação que contribui para a construção de um novo paradigma que virá a se consolidar e definir somente no PGF. Tal novo paradigma vem a ser pautado pela clara transformação de como se dá o uso da força enquanto opção viável, complementado com as transformações de um cenário mais globalizado e interdependente, cujas consequências remetem a uma agenda de segurança mais ampla e multitemática, complementada pela participação de novos atores que vem a desempenhar não só o papel da representação de

novas ameaças (não estatais), mas também vem a ser elementos imprescindíveis no combate a elas (participação de ONGs e indivíduos na resposta às ameaças).

O início do século XXI representa, de fato, um desafio à ordem mundial. Caracterizado por mudanças e transformações, a ordem que está por se estabelecer conta com o legado de um período representativo e significativo para a história mundial, conforme vem sendo defendido até agora. No mundo do PGF a globalização exerce forte desempenho no que tange à intensificação da interdependência¹¹, caracterizando um mundo crescentemente conectado e interligado. Este cenário de crescente inclusão de abordagens multidimensionais à agenda internacional, somado ao *status* interdependente também procede no que diz respeito à segurança:

“Reconhecer a multidimensionalidade dos assuntos de segurança suscita problemas relevantes para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cuja natureza encontra-se intimamente relacionada ao mecanismo de segurança coletiva que comporta em suas diretrizes normativas. A questão tratava-se de adaptar seu principal instrumento de ação, o uso dos recursos militares para autodefesa, aos desafios impostos pela natureza multifacetada dos desafios de segurança identificados com o mundo pós-Guerra Fria.” (BARROSO, 2006).

A suplantação do padrão de funcionamento das dinâmicas com o fim da Guerra Fria figura enquanto realidade mundial de alcance universal, se estendendo ao sistema internacional e atingindo-o. A partir desta consideração se analisará a evolução da OTAN enquanto organização criada à luz da Guerra Fria com um objetivo determinado com base em um posicionamento contra a ideologia comunista à época e que, nos dias

¹¹ Com a consideração de um mundo interdependente objetiva-se caracterizar as relações internacionais através do reconhecimento de um sistema pautado pela interação contínua e crescente entre os atores envolvidos. Esta noção de interação é baseada nos pressupostos do conceito da ‘Interdependência Complexa’, desenvolvido por *Robert Keohane* e *Joseph Nye* no final da década de 1970. O conceito da interdependência complexa vem da insatisfação dos autores com o próprio conceito de interdependência, uma vez que a integração regional tornou-se um elemento constante nas relações internacionais, requerendo uma reavaliação do que era a interdependência entre os Estados. Neste sentido, a interdependência complexa vem a ser um contraponto à visão realista ideal para a política mundial. Configura-se como o modelo ideal para o sistema internacional, não se comportando como uma teoria, mas sim como um experimento o qual demonstra uma determinada realidade política, na qual os pressupostos básicos do realismo são contestados. A interdependência complexa refere-se a uma situação estabelecida entre um número de Estados, na qual há interação múltipla através de diversos canais que conectam as sociedades (demonstrando que o Estado não monopoliza mais o relacionamento intersocietal), na qual não há hierarquia entre os temas das agenda internacional e na qual percebe-se um decréscimo do uso da força. Destaca-se que *Keohane* e *Nye* não objetivam o conceito enquanto um reflexo da realidade política, mas sim a crença deste ser um tipo ideal de realidade. Destaca-se ainda a conexão entre a interdependência e o poder, uma vez que as assimetrias decorrentes da interdependência são fonte de poder.

de hoje, enfrenta a manutenção de seu escopo institucional em função das mudanças no paradigma de segurança na esfera internacional. Deste modo, faz-se necessário analisar a evolução e as transformações da natureza da OTAN e, para alcançar tal objetivo, utilizaremos aquele que se propõe a ser a formalização do propósito e da natureza das tarefas fundamentais da organização, quais sejam os *Strategic Concepts*.

3.3.1. *Strategic Concepts*

Desenvolvidos a fim de formalizar as diretrizes norteadoras do comportamento da organização a partir da percepção de uma nova realidade e conseqüentemente de um novo ambiente de segurança, o Conceito Estratégico figura enquanto elemento elucidador da prática de revisão estratégica da organização, objeto de estudo deste trabalho. Além de identificar as características centrais do novo ambiente de segurança ao qual está disposto a lidar, a elaboração destes Conceitos visa a especificar os elementos constantes na abordagem da aliança para o fomento da segurança e a orientação das forças militares. Conforme sua proposta, a promoção deste aparato vem a equiparar a organização para os desafios de segurança e guiá-la no que diz respeito ao seu desenvolvimento político e militar, através do estabelecimento de atividades baseadas na configuração do ambiente de segurança vigente. A iniciativa para o desenvolvimento deste procedimento parte do reconhecimento pela própria OTAN de que “*transformation in the broad sense of the term is a permanent feature of the Organization. Since its inception, NATO has regularly viewed its tasks and objectives in view of the evolution of the strategic environment*” (NATO, 2012). Neste sentido, cabe analisar as principais mudanças no que diz respeito à natureza da Organização, tendo em vista a obsolescência de sua proposta inicial, a partir da análise dos Conceitos Estratégicos.

Desde seu nascimento a OTAN presenciou distintos momentos da ordem internacional, sob as quais foram exigidas diferentes posturas por parte da Organização. Conforme declarado pela própria OTAN, delimita-se em três o número de períodos sob os quais o pensamento estratégico da Organização sofreu evolução, quais sejam o período da Guerra Fria, quando de seu nascimento, o imediato pós-Guerra Fria (PGF) e o ambiente de segurança desde o 11 de setembro (NATO, 2012). Ainda conforme as próprias qualificações atribuídas pela Organização pode-se considerar que no período

que compreende a duração da Guerra Fria a estratégia de atuação da OTAN foi marcada pelos elementos da defesa e da dissuasão, e que no PGF uma abordagem mais ampla foi adotada, ao passo que elementos como cooperação e diálogo se tornaram complementares aos conceitos básicos de defesa e dissuasão.

Neste sentido, presenciou-se ao longo da Guerra Fria a elaboração de quatro Conceitos Estratégicos, tendo o seu primeiro processo de elaboração datado do mesmo ano em que se deu a assinatura do Tratado, 1949. Em janeiro de 1950 materializa-se, então, o primeiro Conceito Estratégico da Organização, a partir do qual se estabelece um conceito estratégico global para a aliança, cujos pressupostos estão claramente associados, ainda, ao enredo da Guerra Fria, tendo em vista a forte presença dos norteadores baseados no uso da força, na possibilidade de guerra e na busca pela defesa. Neste ínterim a Guerra da Coreia, um dos poucos conflitos armados, de fato, travado entre 1950 e 1953, vem a representar um impacto imediato no escopo estratégico da OTAN.

De motivação ideológica, como se poderia esperar de um conflito decorrente da Guerra Fria, ressaltam-se em seu caráter dois elementos imprescindíveis para se compreender a dimensão de sua importância, quais sejam a atuação militar de fato e a comprovação da ocorrência do padrão vigente na Guerra Fria, qual seja a lógica conflitiva a partir da qual a atuação das principais potências se dava de maneira indireta, utilizando-se de um terceiro elemento como alvo ou como aliado – neste caso, como alvo. Assim, através do segundo Conceito Estratégico, estabelecido em dezembro de 1952, percebe-se uma intensificação em seus objetivos, demonstrados através do estabelecimento de uma hierarquia de comando centralizada e de outras mudanças estruturais, que rendeu frutos até meados de 1955, com o convite à Alemanha para tornar-se membro da OTAN, demonstração de um olhar visionário estratégico para o desenvolvimento e expansão da Organização.

O próximo passo a ser percorrido pela trajetória de desenvolvimento e aprimoramento dos Conceitos Estratégicos ganha especial destaque em função da integração de um dos elementos mais marcantes do advento da Guerra Fria: as armas nucleares. Ainda que parte do arcabouço estratégico da OTAN, as armas nucleares ainda não haviam sido concebidas formalmente, evento que veio a ocorrer somente no terceiro Conceito Estratégico, no qual se estabelece uma política de defesa mais dependente deste recurso, passando o mesmo a fazer parte, formalmente, da estratégia da OTAN neste determinado momento. Inclusive, vale destacar que esta foi considerada

pela Organização uma era de crença na efetividade, uma vez que permitiu um dos principais norteadores deste terceiro Conceito Estratégico, qual seja a retaliação maciça, enquanto um elemento-chave na nova estratégia elaborada. Destacam-se, para fins de salientar a dimensão atingida pela definição da estratégia do terceiro Conceito estabelecida para este contexto, a Guerra do Suez e a Crise dos Mísseis de Cuba, eventos de proporções internacionais que desestabilizaram a ordem. Concomitante a este processo de formalização e reconhecimento das armas nucleares enquanto principal elemento da estratégia vigente para a Organização à época percebeu-se a atenção dada ao escopo político, através do referido *Committee of Three*, o qual promoveu o desenvolvimento de um olhar sobre a possibilidade de cooperação na esfera não militar, abrindo a possibilidade da visualização da atuação da OTAN irrestrita à esfera militar. O último Conceito Estratégico criado sob os auspícios da Guerra Fria vem a ser o quarto, datado do final da década de 1960. O próximo documento formal de reavaliação da estratégia da OTAN só virá a ser formulado e publicado em 1991, quando do fim da Guerra Fria.

3.3.1.1. O Conceito Estratégico de 1991

Concebido como um marco representativo no que tange ao reconhecimento de uma mudança drástica de estratégia, partindo da admissão das intensas transformações no cenário internacional – especialmente no que diz respeito ao fim da Guerra Fria e ao sucumbir da União Soviética, evento que tem estreita relação com a própria existência da OTAN – o Conceito Estratégico de 1991 faz jus à sua importância. No imediato pós-Guerra Fria visualizou-se não só a oportunidade, bem como a necessidade de reclassificar a estratégia de atuação da Organização, de modo que desenvolveu a defesa de uma abordagem mais ampla no que tange à segurança, resultando na continuação da tradição dos Conceitos Estratégicos. Entretanto, os documentos que vieram a seguir, datados de 1991, 1999 e 2010, destacam-se pela peculiaridade de se situarem, de fato, no ambiente que vem a ser o de maior mudança em toda a trajetória da OTAN, qual seja o ambiente de segurança inserido no contexto do PGF.

Conforme destacado pela própria Organização,

“The 1991 Strategic Concept differed dramatically from preceding strategic documents. Firstly, it was a non-confrontational document that was released to the public; and secondly, while maintaining the security of its members as its fundamental purpose (i.e., collective defense), it sought to improve and expand security for Europe as a whole through partnership and cooperation with former adversaries. It also reduced the use of nuclear forces to a minimum level, sufficient to preserve peace and stability (...)”. (NATO, 1991).

Após reunião datada de julho de 1990, formaliza-se, entre os chefes de Estado a necessidade de repensar e transformar a Organização, de modo a refletir as mudanças de um novo contexto (NATO, 1991). Destaca-se que este novo contexto estava pautado por uma *“new, more promising, era in Europe”* (NATO, 1991), revelando assim um olhar voltado para a Europa pautado pelo reconhecimento de um panorama no qual se define como superada a divisão política que pairava sob a Europa em função do espectro da Guerra Fria, e até da Segunda Guerra Mundial. Este cenário é de fato significativo, uma vez que permitiu à Europa um processo de crescente unificação, representando uma coesão maior de interesses, tendo em vista que este processo de unificação se soma à reavaliação da postura e estratégia da OTAN. Sendo a segurança dos Estados Unidos permanentemente ligada à segurança da Europa, pode-se dizer que a Europa era desde o início da própria Organização seu alvo de proteção, tendo em vista a proximidade geográfica e o espraiamento da ameaça comunista pelo leste europeu. Entretanto, no PGF, uma vez que as ameaças não são mais definidas territorialmente e nem se dão de forma explícita, através da atuação dos Estados, mas sim figuram no escopo de atuação e existência determinado pela abordagem das novas ameaças, o continente europeu passa a se desenvolver enquanto um só ator, com políticas alinhadas e postura unificada, definindo um panorama que será explorado mais à frente, no qual os diálogos se dão através dos Estados Unidos e da União Europeia, destacando o processo de alagamento de ambas as instituições, OTAN e UE.

O primeiro artigo estabelecido no Conceito Estratégico de 1991 inicia-se com o reconhecimento do marco temporal de 1989 enquanto promovedor de mudanças políticas e, sobretudo, no ambiente de segurança. Também é direcionada especial atenção à situação da ex-União Soviética, especialmente em se tratando da cessão das hostilidades alimentadas pela coexistência das duas ideologias, conforme relatado no artigo 5º do Conceito:

“The historic changes that have occurred in Europe, which have led to the fulfilment of a number of objectives set out in the Harmel Report, have

significantly improved the overall security of the Allies. The monolithic, massive and potentially immediate threat which was the principal concern of the Alliance in its first forty years has disappeared. On the other hand, a great deal of uncertainty about the future and risks to the Alliance remain". (NATO, 1991).

Assim, o Conceito Estratégico de 1991, datado de novembro do referido ano, reafirma a determinação de uma postura defensiva, pautada pelo diálogo e pela cooperação, com foco na era de paz inicialmente usufruída pela Europa e um maior reconhecimento da inserção no contexto global, marcado pelo multilateralismo. Sem deixar de reconhecer seu propósito essencial, qual seja o de garantir a liberdade e a segurança de seus membros, o conteúdo do texto enfatiza correntemente os princípios da OTAN que, pautados por sua natureza militar, orienta a Organização no sentido de manter a garantia da segurança através do compromisso mútuo e da cooperação, garantia esta que se encontra submetida à nova realidade enfrentada pelo cenário internacional e que tem como pilares de sustentação princípios básicos que devem ser seguidos, como *"the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any European nation or to impose hegemony through the threat or use of force."* (NATO, 1991). Em continuação, tem-se como tarefas *"to deter and defend against any threat of aggression against the territory of any NATO member state and to preserve the strategic balance within Europe"* (NATO, 1991), fomentando o fato de que a manutenção e a reavaliação das diretrizes da Organização não estão relacionadas com uma reavaliação de sua função enquanto aliança militar, mas sim que, enquanto aliança militar, a mesma deve atualizar-se e manter-se atenta e apta às mudanças de paradigma decorrentes da evolução do cenário internacional.

É importante ressaltar o enfoque dado no artigo 21º do Conceito ao papel a ser desempenhado por outras instituições. Reconhecer a complementaridade e o papel das organizações internacionais faz parte da proposta da OTAN naquele fim de século, uma vez que o cenário internacional sofreu forte multiplicação no que tange à formação e criação destes mecanismos internacionais voluntários e com fins próprios, sobretudo na segunda metade do século XX.

"Other European institutions, such as the EC, WEU and CSCE also have roles to play, in accordance with their respective responsibilities and purposes, in these fields. The creation of a European identity in security and defence will underline the preparedness of the Europeans to take a greater share of responsibility for their security and will help to reinforce

transatlantic solidarity. However the extent of its membership and of its capabilities give NATO a particular position in that it can perform all four core security functions. NATO is the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty.” (NATO, 1991).

O artigo supracitado faz referência à Comunidade Europeia (organização internacional protótipo da União Europeia dos dias de hoje), à União da Europa Ocidental (organização paralela à OTAN, situada ao longo da Guerra Fria e com vistas ao campo da defesa e da segurança) e à Comissão de Segurança e Cooperação na Europa, outro órgão paralelo à OTAN também com vistas à defesa e à segurança. Tendo em vista o status europeu de todas estas instituições, percebe-se o reconhecimento da OTAN, enquanto organização bicontinental, sobre a importância da evolução da dimensão regional, especialmente em função do constante desenvolvimento e crescente fortalecimento do continente europeu com vistas a ultrapassar a cooperação através da integração com caráter supranacional. Entretanto, conforme consta de maneira clara, a OTAN opera de maneira fundamental enquanto fórum de debate, discussão e, sobretudo, estabelecimento e definição de políticas comuns no que tange à segurança de seus Estados-membros. Neste sentido, destaca-se a coexistência entre a ascensão da UE, com foco em sua natureza política de alcance supranacional, e o vínculo institucional de seus Estados-membros frente à OTAN.

No contexto do imediato PGF e da elaboração do Conceito de 1991 dá-se, no cenário internacional a eclosão da Guerra do Golfo, de motivação associada à questão energética, conforme supracitado. A menção feita a este conflito dá-se em função de sua contribuição a um revigoramento do sistema de segurança coletiva e à comprovação prática da atuação do Conselho de Segurança no que tange à sua missão de paz para a região, além de contribuir para a cooperação entre os cinco membros permanentes do Conselho. Conforme explicitado pelo ministro Patriota, a Guerra do Golfo ressuscitou a segurança coletiva, que se encontrava “refém das tensões da bipolaridade durante quase meio século” (PATRIOTA, 1998). Neste sentido, objetiva-se elencar a Guerra do Golfo enquanto conflito que abriu margens para uma rediscussão da segurança coletiva como um todo e, sobretudo, o repensar do Conselho de Segurança frente este conflito, uma vez que o contexto era de grandes expectativas e novo fôlego no novo cenário internacional. Ainda, destaca-se que a eclosão desta guerra contribuiu para um novo olhar em relação aos conflitos no plano mundial, por situar-se no PGF e também pela

percepção do papel do CNSU e da OTAN no decorrer do conflito, mesclando ambas as atuações em prol da manutenção da segurança internacional, materializada pelo conflito.

À luz do fim da Guerra Fria e da conseqüente reestruturação da ordem mundial, torna-se imperativo entre os líderes e chefes de Estado membros da OTAN não somente reconhecer as mudanças no ambiente de segurança, mas também distinguir entre o cenário que viria a se desenvolver a partir de então e o cenário desfrutado até então. A própria OTAN já previa, desde a assinatura de seu tratado constitutivo, a possibilidade de mudanças, contempladas inclusive nos artigos do próprio tratado constitutivo. Entretanto, foi o cenário de mudanças advindas do fim da Guerra Fria que exerceu, de fato, influência na natureza da OTAN, uma vez que trouxe consigo a sucumbência da lógica dominante que estruturou o cenário internacional e norteou as dinâmicas de segurança ao longo da segunda metade do século XX. Neste contexto, vale ressaltar que

“O aspecto mais interessante da definição de segurança adotada pelo documento é seu distanciamento das questões militares propriamente ditas e o vasto conjunto de alternativas políticas para a resolução de problemas referentes à segurança, isto é, a garantia de estabilidade e adaptação a um novo arcabouço institucional, de acordo com as diretrizes de 1991”. (BARROSO, 2006).

Foi através das disposições do Conceito Estratégico de 1991 que se estabeleceram as novas diretrizes para embasar a atuação da Organização neste novo cenário. Nas linhas do documento em questão se percebe a tentativa de resposta da OTAN a este novo panorama que estava a se desenvolver e se estabelecer internacionalmente, tendo em vista que o advento da Queda do Muro de Berlim foi apenas o prelúdio desta nova ordem mundial. Com base no exposto acima, deste modo, se reconhece a manutenção da OTAN no que tange à sua atuação militar frente a esta nova realidade a se desenvolver, uma vez que apesar da consideração do uso da força, outros elementos se fazem presentes enquanto ferramentas para responder a esta nova dinâmica de segurança. Destaca-se que a Organização se mantém enquanto aliança militar, conforme percebido ao longo do Conceito Estratégico, através do estabelecimento de diretrizes baseadas na existência uma agenda mais ampla de segurança e da reiteração de seus princípios baseados na defesa.

Assim, o panorama internacional fruto do PGF lançou, no que tange ao campo da segurança internacional, a necessidade de repensar as diretrizes da Organização ao mesmo tempo em que, qualificado pela mudança de paradigma das dinâmicas de

segurança, não fornecia, em função da natureza das ameaças, as ferramentas necessárias para identificá-las. Baseando-se num contexto pautado por novas dinâmicas de segurança que caracterizam um cenário dotado de uma agenda de segurança múltipla, com decréscimo do uso da força e aumento da incidência das novas ameaças, as quais requerem tratamento diferenciado em função de em muitas vezes não se identificarem com atores específicos e em função também de seu caráter transnacional, dificultando o estabelecimento de normas de atuação para tais ameaças, o Conceito Estratégico de 1991 reflete as mudanças imediatas à constatação do fim da Guerra Fria.

3.3.1.2. O Conceito Estratégico de 1999

Em continuidade ao processo de manutenção e reavaliação do escopo de atuação da OTAN neste cenário do PGF, do qual se destaca o exercício de atuação desassociada ao inimigo externo comum, os líderes de Estado reúnem-se novamente no findar da década de 1990, a primeira após o fim da Guerra Fria, para uma prática que veio ao longo de sua existência se consolidando, qual seja a revisão periódica de suas diretrizes em função das mudanças em curso no sistema internacional. Portanto, em 1999 é aprovado novo Conceito Estratégico da Organização, de modo a contemplar as lacunas no que tange à adequação de seu modelo de ação para as demandas do campo da segurança no PGF.

Desfrutando de um ambiente marcado pela estabilidade nas relações internacionais, a combinação com o diálogo faz-se crescentemente necessária, uma vez que o aspecto político ganha relevância no cenário de compreensão e combate às novas ameaças, que pedem atuação política conjunta e multilateral, uma vez que a segurança passa a ser associada a elementos das esferas econômica, ambiental e societal. Ressalta-se que esta estabilidade figura no sentido da ausência de um conflito de alcance e amplitude internacionais, tendo em vista que coexiste com a existência e ascensão de conflitos intraestatais, representando uma característica essencial das dinâmicas de segurança deste PGF.

Pode-se considerar o Conceito Estratégico de 1999 significativo em função de se situar no cinquentenário da OTAN, data representativa da continuação da existência da Organização ainda que inserida num contexto completamente diferente de seu propósito de criação. Com base no disposto no Conceito Estratégico de 1991, depreende-se a

determinação de novas missões e guias de atuação, baseadas na conjuntura herdada por um ambiente de continuidade ao cenário de 1991, no qual se mantém o reconhecimento acerca da improbabilidade de agressão direta, com foco na presença da natureza multidimensional das ameaças. É tido como uma obrigação da Organização salvaguardar a segurança e os interesses de seus membros, associando-os com um remoto passado e um futuro próximo, e o princípio da garantia da defesa e do reconhecimento do laço entre a segurança da América do Norte e da Europa encontram-se sempre presentes em suas colocações, tal como a constante referência ao compromisso com a Carta das Nações Unidas. Os mecanismos elencados para lidar com o ambiente de segurança previsto no Conceito de 1999 mantêm-se no escopo da segurança mútua, com base nos artigos 5º e 6º do Tratado, mas vale ressaltar a inserção de dois elementos com fins a fortalecer a segurança e a estabilidade da região euro-atlântica, qual seja a gestão de crises e o fortalecimento de parcerias – evocando a primazia pela cooperação.

A demonstração prática desta realidade prevista no documento é revelada pela ampliação do alcance da Organização a um número crescente da adesão de Estados-membros, na construção de um relacionamento bem articulado, principalmente quando se tem em vista a adesão de Estados ex-membros do Pacto de Varsóvia. Em consonância com o estabelecido no Conceito de 1991, avigora-se novamente o reforço mútuo entre a OTAN e as demais organizações internacionais existentes em paralelo, conforme abordado anteriormente, com destaque à importância reconhecida pela contribuição da atuação destas organizações na estabilidade e segurança do euro-atlântico, especialmente em consideração às peculiaridades deste ambiente de segurança. Mantém-se uma diretriz baseada na cooperação, na garantia da segurança e no reconhecimento da vigência e desenvolvimento de um novo ambiente de segurança, conforme se pode perceber com o especial destaque do documento em sua parte III, *The Approach to Security in the 21st Century*, no qual se destacam os compromissos da Organização e o reconhecimento da importância das esferas política, econômica, social e ambiental na dimensão de segurança, corroborando a defesa de uma agenda múltipla de segurança, que foge à alçada militar tanto em sua natureza quanto em sua demanda de resposta, conforme explicitado pelo artigo 25º:

“The Alliance is committed to a broad approach to security, which recognises the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defence dimension. This broad

approach forms the basis for the Alliance to accomplish its fundamental security tasks effectively, and its increasing effort to develop effective cooperation with other European and Euro-Atlantic organisations as well as the United Nations. Our collective aim is to build a European security architecture in which the Alliance's contribution to the security and stability of the Euro-Atlantic area and the contribution of these other international organisations are complementary and mutually reinforcing, both in deepening relations among Euro-Atlantic countries and in managing crises. NATO remains the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty.” (NATO, 1999).

O Conceito Estratégico de 1991 advém da necessidade de uma resposta por parte da OTAN ao vácuo internacional originário do fim da Guerra Fria uma vez que a criação da Organização deu-se enquanto uma resposta à ameaça militar representada pela ascensão da União Soviética. Neste sentido, apesar da existência de uma constante evolução nas diretrizes e normas estabelecidas à atuação da OTAN e do reconhecimento, ainda em seu tratado constitutivo, da possibilidade de mudanças, o destaque dado ao Conceito Estratégico de 1991, 1999 e posteriormente, 2010 é autossuficiente, uma vez que se trata do posicionamento da própria OTAN em um contexto que beira à sensação de não pertencimento da Organização e de sucumbência de sua *raison d'être*. A evolução percebida através dos documentos demonstra-se enquanto reflexo de uma evolução também no cenário internacional – cuja nova ordem transformou o sistema internacional, o qual exige a reavaliação das prioridades e diretrizes de atuação. Sem abrir mão de sua essência militar, e com a ênfase política exercida pelos Estados Unidos ao longo da trajetória da aliança, a evolução dos Conceitos tem caráter agregador, sendo o Conceito de 1991 o exórdio de uma configuração que viria a se estabelecer nos próximos anos e que a respeito da mesma se poderia supor o advento de uma nova ordem mundial, em função do fim de um sistema bipolar. No imediato PGF percebeu-se uma situação ambígua, pois coexistiam a certeza do advento de uma nova ordem mundial com a incerteza das características desta ordem, especuladas com base no fim da bipolaridade e suas decorrentes consequências. Neste contexto,

“A diferença fundamental percebida no documento de 1999 refere-se a uma alteração da prioridade estratégica da aliança. Como indica o artigo 6º, ‘o propósito essencial e duradouro da OTAN, estabelecido pelo Tratado de Washington é resguardar a liberdade e a segurança de seus membros por meios políticos e militares’ (OTAN, 1999, artigo 6º). Na realidade, o que se observa é um retorno à proposta inicial de 1949 de garantir a integridade dos membros da organização, ainda que os termos cunhados no texto do final da década de 1990 transcendam de forma mais explícita a função de defesa

territorial. Ao incluir a ideia de garantia da liberdade, por meios políticos tanto quanto militares, a aliança mantém a linha de raciocínio desenvolvida em 1991 e reafirma seu compromisso com a segurança coletiva.” (BARROSO, 2006).

Esta mudança na prioridade estratégica é efeito da reavaliação das diretrizes da organização num intervalo de quase uma década após o fim da Guerra Fria. Conforme defendido anteriormente, em 1991 não estavam claras as características da configuração mundial, de modo que era possível apenas prever que a nova ordem mundial estava por vir. Agregando crescentemente maiores subsídios para a garantia da segurança e a manutenção da paz, a formalização das diretrizes da OTAN através dos Conceitos Estratégicos no PGF conforma um reflexo direto da perda de sua essência enquanto mecanismo de defesa coletiva do contexto da Guerra Fria, mas não enquanto mecanismo de defesa coletiva como um todo, uma vez que a Organização mantém sua existência e direciona seu funcionamento às dinâmicas de segurança do PGF.

Como destaques do Conceito de 1999 tem-se primeiramente o contexto internacional estabelecido à época, considerado estável e com uma conjuntura internacional mais bem definida em comparação ao Conceito de 1991, no imediato PGF. Percebe-se também uma maior aproximação da OTAN com países ex-membros do Pacto de Varsóvia, refletindo em artigos específicos e definidos que contemplam normativas dedicadas a tal advento. Tais países viriam a tornarem-se membros nos anos seguintes¹², corroborando a atenção especial dada a este documento no que tange ao alargamento da instituição. O destaque e o reconhecimento de uma agenda múltipla de segurança, pautada por elementos que fogem à esfera exclusivamente militar figuram em todo o documento de modo claro e bem definido, conforme explicitado pela própria Organização ao reconhecer que “*the Alliance operates in an environment of continuing change*” (OTAN, ARTIGO 12º, 1999). Entretanto, não se pode dizer o mesmo sobre as considerações da aliança a respeito das ameaças, uma vez que a própria natureza das ameaças neste novo cenário é difusa, fazendo predominar o caráter de prevenção na Organização. A coletividade é invocada com fins a desenvolver e embasar a confiança mútua entre os Estados-membros, permitindo um bom funcionamento da aliança como um todo.

¹² Em 1990 a OTAN passou a contar com a Alemanha unificada como Estado-membro. Já em 1999 Polônia e República Checa aderem à Organização, tais como Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia fariam em 2004. Por fim, Albânia e Croácia aderem à aliança em 2009.

3.3.1.3. O Conceito Estratégico de 2010

Reafirmando seu papel na garantia da defesa e da segurança, e a fim de guiar uma nova fase na trajetória da aliança, em 2010 os líderes dos Estados-membros da OTAN lançam seu terceiro Conceito Estratégico após o fim da Guerra Fria, demonstrando que, mais uma vez, o fim da lógica dominante que deu origem à sua existência está longe de significar seu fim. A mudança incorporada na Organização quando do fim do sistema bipolar e da abdicação da União Soviética enquanto potência rival dos Estados Unidos incidiu fortes efeitos no cerne da Organização, uma vez que exerceu uma pressão natural no que diz respeito à necessidade de manutenção e reavaliação de sua própria existência. Neste contexto, a opção considerada foi pela manutenção de sua *raison d'être*, uma vez que apesar da sucumbência da lógica dominante vigente por quase meio século, outros elementos fomentavam a existência de um ambiente de segurança que, certamente, era de alcance internacional. Neste sentido, o Conceito Estratégico de 2010 apresenta-se, mais do que nunca, como demonstração do reconhecimento de uma esfera de segurança múltipla, que exige ação complementar e que é constituída por elementos pertencentes aos mais diversos domínios.

Na revisão de suas diretrizes, fazem parte de maneira destacada as novas ameaças e os novos parceiros, refletindo assim um cenário previsto pelo debate dos *wideners* x tradicionalistas, o qual prezava pela manutenção dos estudos de segurança no que tange à consideração da segurança enquanto uma esfera de crescente abrangência, fugindo à consideração exclusivamente militar do termo. Sem abrir mão do princípio da defesa mútua, a gestão de conflitos faz-se presente de modo intenso no Conceito de 2010, com referência a um elemento inédito em documento formal da OTAN, qual seja o possível papel a ser desempenhado na gestão e manutenção no pós-conflito, considerando a cooperação perante a Organização das Nações Unidas e a União Europeia. Soma-se a este fato inédito de gestão no pós-conflito outro de tamanha importância, qual seja a cooperação OTAN-Rússia, a qual o documento de 1999 faz referência ao Ato Fundador sobre as Relações Mútuas, Cooperação e Segurança, datado de 1997 e que abriu portas para o *NATO-Russia Council*, datado de 2002 e que figura enquanto ferramenta diplomática no que tange às questões de segurança. É no Conceito de 2010 que se ultrapassa o status de reconhecimento da importância da cooperação entre a OTAN e a Rússia. Enquanto em 1999 se reconheceu a importância da

cooperação, em 2010 estabelecem diretrizes para a manutenção deste relacionamento, com metas objetivas e definidas, conforme estabelecido no artigo 33º:

“NATO-Russia cooperation is of strategic importance as it contributes to creating a common space of peace, stability and security . NATO poses no threat to Russia. On the contrary: we want to see a true strategic partnership between NATO and Russia, and we will act accordingly, with the expectation of reciprocity from Russia.” (NATO, 2010).

E ainda, conforme consta no artigo 34º:

“The NATO-Russia relationship is based upon the goals, principles and commitments of the NATO-Russia Founding Act and the Rome Declaration, especially regarding the respect of democratic principles and the sovereignty, independence and territorial integrity of all states in the Euro-Atlantic area . Notwithstanding differences on particular issues, we remain convinced that the security of NATO and Russia is intertwined and that a strong and constructive partnership based on mutual confidence, transparency and predictability can best serve our security” (NATO, 2010)

Neste sentido, reconhece-se que se passa a um estágio de estabelecimento de metas e diretrizes para desenvolver um relacionamento de cooperação que se iniciou logo após o fim da Guerra Fria, quando o governo russo retomou suas relações diplomáticas com os países ‘do outro lado da balança de poder’. A respeito da cooperação, deve-se notar que a mesma vem sendo incitada na trajetória da aliança desde seu início, tendo em vista sua natureza de organização internacional. Entretanto, com o advento da União Europeia e suas políticas cada vez mais unificadoras, a vinculação à atuação da OTAN com a UE tem sido cada vez mais frequente, em função da distribuição de poder dentro da própria organização ter evoluído para algo mais próximo do equilíbrio¹³.

A Europa vem, há muito, sendo considerada pela OTAN. Desde o fim da Guerra Fria, e com o objetivo concluído de estabelecer a paz no continente europeu, a aliança como um todo vem reconhecendo a ascensão do status de cooperação cada vez mais fortalecido e enriquecido no âmbito da União Europeia, reconhecimento que se dá através do estabelecimento de princípios que se baseiam na cooperação entre OTAN e UE. Frente à consolidação do status supranacional da instituição, tal reconhecimento faz-se imperativo, e pode ser percebido desde sua formalização, no Conceito Estratégico

¹³ Neste sentido, faz-se referência a um equilíbrio no sentido político do termo, tendo em vista que a supremacia dos Estados Unidos como maior potência militar – dentro e fora da aliança – é, ainda, inquestionável.

de 1999, e sua reafirmação, no Conceito Estratégico de 2010. Reconhecer a supranacionalidade da Europa faz pensar na exclusividade da OTAN enquanto ferramenta que envolve os assuntos de segurança, ainda que atuem nesta mesma esfera, entretanto sob uma menor dimensão e com caráter subsidiado e complementar, outras diversas comissões e instituições paralelas. Conforme explicitado pelo artigo 5º,

“NATO remains the unique and essential transatlantic forum for consultations on all matters that affect the territorial integrity, political independence and security of its members, as set out in Article 4 of the Washington Treaty. Any security issue of interest to any Ally can be brought to the NATO table, to share information, exchange views and, where appropriate, forge common approaches.” (NATO, 2010).

A *Euro-Atlantic area*, termo cunhado no Conceito de 1999 e reutilizado em 2010, ganha, neste sentido, destaque, tendo em vista o crescente foco dado ao continente europeu. Esta atribuição destaca o foco permanente na região, sob a qual a proteção e a defesa se estendem. O processo de unificação da Europa é, neste sentido, significativo para a configuração da aliança, uma vez que 25 dos 28 países membros são europeus. Neste sentido, a conformação da Europa em níveis graduais de unificação até seu nível atual vem a representar um novo cenário pautado pela definição das relações entre a OTAN e a União Europeia. Enquanto tarefas essenciais e princípios, o Conceito de 2010 reafirma seu elemento norteador como sendo a salvaguarda da segurança e da liberdade, baseando-se numa comunidade de valores compartilhados e comprometida com os princípios da liberdade individual, da democracia, dos direitos humanos e com o Estado de Direito. Em função do moderno ambiente de segurança, voltam a ser citadas, em consonância com o Conceito de 1991, a segurança coletiva, a cooperação e a gestão de crises, fazendo-se valer das ferramentas políticas e militares da aliança, com foco na atuação antes, durante e depois do possível conflito. Em relação à relação da OTAN com a ONU, vale ressaltar que a submissão da aliança ao artigo 51º sempre se faz presente, de modo a ser invocado tanto como justificativa como quanto salvaguarda.

A questão das armas nucleares merece destaque ao passo que ganha uma proporção de maior destaque e explicitação. É necessário, neste sentido, analisar a evolução do tratamento da questão nuclear ao longo dos três documentos de revisão da estratégia ao longo do PGF. No Conceito Estratégico de 1991, predomina a visão da redução e do controle das armas nucleares, fazendo menção ao Tratado de Forças Nucleares de Alcance Médio (1987) assinado entre Estados Unidos e União Soviética

com vistas à normatização, eliminação e controle das armas nucleares. Predominava no documento de 1991 o caráter de reconhecimento do potencial nuclear e o estabelecimento de suas condições de uso, qual seja em caso de garantia da paz e prevenção da guerra – medidas com caráter de legítima defesa. Coexistiam com o interesse em controlar as armas nucleares a credibilidade e a segurança que a detenção deste tipo de recurso poderia garantir. Em 1999, as armas nucleares são associadas à estabilidade, mas o controle das mesmas se mantém defendido e objetivado, de modo a se aproximar da postura de 2010, na qual *“as long as there are nuclear weapons in the world, NATO will remain a nuclear Alliance”* (NATO, 2010). Sustenta-se a ideia de que as armas nucleares possuem objetivo político, de modo a preservar a paz e prevenir a coerção ou qualquer outro tipo de guerra, e também se destaca a presença dos recursos nucleares na Europa, de modo a contribuir para a garantia de seus objetivos políticos e militares.

Em 2010, conforme supracitado, a detenção das armas nucleares figura enquanto objeto de legítima defesa, uma vez que sua posse estende-se a países não membros da OTAN. Conforme diretriz da organização, ainda que as armas nucleares sejam consideradas na soma das capacidades militares da aliança, seu uso deve ser associado a situações remotas. Em seguida a esta constatação segue-se novamente a afirmação de que enquanto as armas nucleares existirem, a OTAN se manterá enquanto uma aliança nuclear. Por fim, destacam-se uma série de objetivos de caráter de não proliferação, os quais corroboram a defesa de um ambiente seguro, contemplado pela ausência das armas nucleares, em prol da estabilidade internacional. Legitimando tal afirmação, o artigo 26º estabelece que, em função das mudanças no ambiente de segurança desde o fim da Guerra Fria, percebeu-se uma redução drástica no número de armas nucleares e na confiança deste recurso enquanto estratégia da organização, com destaque à nutrição da prática da transparência entre os países detentores de armas nucleares:

“NATO seeks its security at the lowest possible level of forces. Arms control, disarmament and non-proliferation contribute to peace, security and stability, and should ensure undiminished security for all Alliance members. We will continue to play our part in reinforcing arms control and in promoting disarmament of both conventional weapons and weapons of mass destruction, as well as non-proliferation efforts: We are resolved to seek a safer world for all and to create the conditions for a world without nuclear weapons in accordance with the goals of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, in a way that promotes international stability, and is based on the principle of undiminished security for all; With the changes in the security environment since the end of the Cold War, we have dramatically reduced the number of nuclear weapons stationed in Europe and our reliance on

nuclear weapons in NATO strategy. We will seek to create the conditions for further reductions in the future; In any future reductions, our aim should be to seek Russian agreement to increase transparency on its nuclear weapons in Europe and relocate these weapons away from the territory of NATO members. Any further steps must take into account the disparity with the greater Russian stockpiles of short-range nuclear weapons; We are committed to conventional arms control, which provides predictability, transparency and a means to keep armaments at the lowest possible level for stability; We will work to strengthen the conventional arms control regime in Europe on the basis of reciprocity, transparency and host-nation consent; We will explore ways for our political means and military capabilities to contribute to international efforts to fight proliferation; National decisions regarding arms control and disarmament may have an impact on the security of all Alliance members. We are committed to maintain, and develop as necessary, appropriate consultations among Allies on these issues.” (NATO, 2010).

O defendido acima consta como exemplo desta nova postura frente às novas ameaças, uma vez que apesar da estabilidade e da paz figurarem enquanto elementos constantes na existência da OTAN, a questão das armas nucleares não deixa de ter seu espaço garantido neste fórum. Destaca-se que neste mesmo documento de 2010 o caráter nuclear da Organização se mantém, uma vez que outros países ao redor do globo são nucleares. Entretanto, estabelece-se que seu uso se restrinja, uma vez que figura enquanto objetivo da aliança a redução do recurso à força e, conseqüentemente, às armas nucleares. A coexistência entre o princípio da diminuição da possibilidade do recurso ao uso da força – incluindo-se o recurso às armas nucleares, convive com a possibilidade de recurso às mesmas, o que em termos práticos mostra que as armas nucleares se mantêm enquanto recurso viável. Ainda que conste como última opção, constata-se a importância e a proeminência representada por este mecanismo de dissuasão, representando concomitantemente o reconhecimento de que, neste novo contexto, outros recursos fazem-se mais eficientes para o combate às atuais ameaças. Neste sentido, a coexistência entre a redução da possibilidade do uso às armas nucleares e a própria existência e manutenção deste recurso demonstram não somente a preocupação com a estabilidade constantemente defendida pela OTAN, mas também o reconhecimento de que as armas nucleares desempenham um recurso com um alcance abrangente e um caráter dissuasivo que vai de encontro aos requisitos de combate às novas ameaças que compõem o sistema internacional.

Ineditamente, e tendo em vista o marco temporal do Conceito de 2010 situado após o advento dos atentados terroristas de 11 de setembro, o terrorismo, enquadrado na dimensão das novas ameaças, faz-se presente em documentação oficial da OTAN. O terrorismo, termo que remete ao uso da violência e do medo enquanto ferramentas de

alcance de um determinado fim ganhou, de fato, conotação quase que própria após os atentados de 11 de setembro em função da dimensão global da empreitada dos Estados Unidos na difusão da Guerra ao Terror¹⁴. Neste sentido, pode-se perceber que, de fato, o terrorismo figura hoje enquanto ameaça latente para a estabilidade internacional, se enquadrando nos preceitos das novas ameaças, caracterizadas por seu caráter difuso, na qual a incidência da ameaça se dá de modo ausente de representação estatal ou institucional, mas sim vinculada a outros organismos (células) de determinada sociedade. Entretanto seu conceito, e até seu reconhecimento, definem-se de modos múltiplos, variando conforme a percepção e a definição de cada Estado ou ator internacional. Todavia, alguns elementos fazem-se uníssonos, tais como o fato de representarem uma ameaça a determinado alvo e de contribuírem para a desestabilização da ordem internacional. Ainda que em determinados casos as ações terroristas visem à mudança e à reivindicação, as mesmas se dão através do apelo à violência e ao medo. Neste contexto, a vinculação da ameaça terrorista com a possível detenção de armas nucleares é apontada, no artigo 10º, enquanto um fator ameaçador e que, por constar no Conceito, requer atenção especial.

Os artigos situados entre o 10º e o 15º, incluindo estes, corroboram a incorporação, por parte da OTAN, do cenário de mudanças nas dinâmicas de segurança que vem sendo apresentado e defendido até aqui. De fato, foi o reconhecimento destas circunstâncias do cenário internacional que permitiu a sobrevivência da OTAN, em função do esgotamento da lógica que motivou sua criação. Constam nestes cinco artigos supracitados referências diretas e explícitas às novas ameaças, ainda que sucintamente. O terrorismo, os crimes transnacionais – tráfico de armas, drogas e pessoas, os ataques cibernéticos – fazendo referência à guerra cibernética, ou guerra de quarta geração, e a comunicação e a tecnologia. A respeito destes dois últimos elementos, destacamos o status que a interdependência – na representação de um mundo globalizado e interconectado nas mais diversas esferas, e a tecnologia assumiram na alimentação de possibilidades de criação de um laço e um vínculo de violência e ameaça nestes fatores, no que diz respeito ao desenvolvimento de novas armas – *laser*, e a dependência de recursos energéticos.

¹⁴ Concebida como uma empreitada militar encabeçada pelos Estados Unidos em função dos atentados terroristas sofridos em 11 de setembro, a *War on Terror* foi lançada em nível global em prol do combate ao terrorismo como prática ofensiva. A invasão e a ocupação de países como o Iraque e o Afeganistão constam como atividades relacionadas à Guerra ao Terror, tal como o desenvolvimento de uma forte ideologia que associa o terrorismo com elementos religiosos.

De fato, com o Conceito Estratégico de 2010 percebeu-se o forte papel atribuído à Europa e a condição à qual o continente se encontra hoje, numa escalada ascendente de evolução de seu processo de integração. Neste sentido, fica claro o reconhecimento das circunstâncias em que a Europa se encontra atualmente, e à qual se atribui a devida atenção. Entretanto, vale ressaltar que a Europa sempre ocupou, de fato, um lugar ao sol no que diz respeito à definição das diretrizes da OTAN, não só pela representatividade em termos da composição de seus Estados-membros, mas pelo aspecto geográfico que representou para a definição das estratégias da Organização durante a Guerra Fria.

Assim sendo, com o Conceito Estratégico de 2010 reconhece-se o papel desempenhado pela UE atualmente, enquanto instituição de caráter supranacional representativa da Europa, o que não deixa de estar vinculado ao que a Europa representa para a Organização. Contra esta ideia, contrapõe-se o reconhecimento da atuação da OTAN sob a qual se concebe uma atuação com caráter multilateral, tendo em vista a recorrente participação da Organização em questões que fogem à alçada estabelecida à segurança de seus Estados-membros. O envolvimento da OTAN em questões de caráter internacional, sob as quais se espera uma atuação de organismos como a ONU ou o CSNU demonstram um envolvimento que remete à avaliação de seu papel neste PGF. A ampliação de sua esfera de atuação foi percebida constantemente ao longo de sua existência, mas a avaliação que permite perceber o aumento no seu âmbito de atuação remete ao papel da OTAN neste PGF, no qual a atuação regional restringe-se ao passo que se admite uma atuação multilateral.

Por fim, vale ainda ressaltar a tendência dominante ao longo do Conceito de 2010 no que tange ao desenvolvimento das capacidades da aliança no alcance de seus objetivos e com base em seu princípio de garantir a paz e manter a segurança. Tal questão do desenvolvimento das capacidades permeia o documento ao passo que se ramifica através da prática, da ideologia e do discurso, alcançando assim diversos domínios e fazendo-se valer de distintos meios, sobretudo se considerarmos a natureza múltipla das ameaças neste século. Destaca-se, portanto, o caráter latente da busca pelo uso mínimo possível da força, ainda que sempre subestimado à condição de legítima defesa.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao reconhecimento da singularidade da Guerra Fria em função de sua peculiar condição de conflito militar ausente de confronto direto – entre Estados Unidos e União Soviética, configurou-se, assim, uma guerra na qual as operações militares deram-se entre países sob a zona de influência de ambas as superpotências, que figuravam como um terceiro elemento envolvido e atuavam ora como alvo ora como aliado, uma vez que as superpotências faziam-se valer de seus países alinhados para direcionar e promover confrontos militares diretos. Tendo em vista esta circunstância presente ao longo do conflito como um todo, pode-se caracterizar a Guerra Fria como um marco histórico no que tange às relações internacionais, especialmente às dinâmicas de segurança no plano internacional. Destacou-se a Guerra Fria uma vez que foi sua estrutura bipolar que permitiu, viabilizou e incentivou a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, aliança militar fruto da configuração de poder estabelecida à época. A proposta de analisar a OTAN frente ao cenário de mudanças nas dinâmicas de segurança colhido no pós-Guerra Fria depende do reconhecimento de uma série de transformações no que tange à lógica de funcionamento da segurança no plano internacional, uma vez que a aliança se propôs, desde seu início, à manutenção de seus objetivos – sem abrir mão de seus princípios dentre os quais figura a garantia da segurança e a busca pela paz. Através do arcabouço teórico que se desenvolveu sob a esfera dos estudos de segurança internacional, em prol da demonstração da necessidade de revisão acadêmica – e prática, deste domínio das Relações Internacionais, percebe-se o desenvolvimento de uma linha de teóricos que buscam, em geral, muito mais agregar do que substituir as contribuições no que tange aos estudos de segurança. É a defesa de uma abordagem mais ampla, na qual coexistam as raízes do pensamento de segurança – pautados pela proeminência do elemento militar e do Estado, e as novas visões – nas quais a segurança diz respeito a um domínio cada vez mais interdependente em relação aos demais setores e esferas, que se identifica a abordagem teórica utilizada. Frente a um novo cenário, com destaque à mudança na dinâmica de funcionamento da segurança percebida a partir do final da Guerra Fria – e elucidada por ela mesma, entra em decréscimo o elemento militar. Em referência à perda de exclusividade do setor militar em relação às dinâmicas de segurança, destaca-se não só um decréscimo na participação militar nestas dinâmicas, mas também o fato de que a resposta às novas ameaças

presentes no cenário internacional nem sempre vem a ser militar. De fato, ao longo dos anos em que se desenrolou a Guerra Fria, ainda que ausente o conflito direto armado, a hostilidade era explícita, ao passo que claramente se percebia um inimigo externo comum para o qual todo o aparato de segurança e o desenvolvimento da estratégia deveria se focar. Neste sentido, cabia uma atuação das superpotências envolvidas, juntamente com seus respectivos países alinhados – ainda que, apesar do não envolvimento e não alinhamento de um Estado não significar o não reconhecimento da existência de um inimigo externo comum. O fim desta lógica dominante ao longo da Guerra Fria pôs fim ao padrão de dinâmica de funcionamento das questões de segurança até então estabelecidos, no qual fazia sentido direcionar os aparatos da política externa, incluindo políticas de estratégia e de defesa, a este fim comum entre cada um dos lados da balança de poder. Portanto, ao nos fazermos valer da contribuição de teóricos que reconhecem uma evolução e uma transformação na esfera da segurança em âmbito internacional – e até doméstico, estamos reconhecendo e nos baseando em um cenário de mudanças, tais como os que se seguiram à diversidade de conflitos que figuraram no cenário internacional. Ao longo da eclosão das grandes guerras mundiais também foi possível perceber mudanças não só no tratamento da questão da guerra, mas também nos elementos que vinham a ser considerados ameaçadores para os Estados. Atualmente, em função de um contexto globalizado e interdependente, e que se volta para as questões ambientais com mais força do que nunca – ainda que grande parte conste apenas no discurso, abrem-se as possibilidades de que outros elementos venham a figurar enquanto ameaças para os Estados e para a sociedade em geral.

A manutenção da OTAN frente aos cenários internacionais lançados pela conjuntura de uma série de ordens vigentes no âmbito internacional é a mais pura demonstração da manutenção da sobrevivência da Organização do Tratado do Atlântico Norte frente ao cenário internacional. Ainda que em suas origens estivessem previstas possibilidades de mudanças, destaca-se que hoje sequer existem mais a União Soviética, o Pacto de Varsóvia e a busca ao combate da difusão do comunismo como ideologia mundial – ao menos no corpo e no discurso de um Estado. A OTAN, em função de seu alcance e respaldo internacional, se prontificou no imediato PGF a reavaliar suas diretrizes em função de seu objetivo maior, qual seja o de garantir a segurança e a paz de seus Estados membros. Apesar de em outros momentos ao longo da Guerra ter havido um processo de reavaliação através de outros Conceitos Estratégicos, ganharam destaque neste trabalho os Conceitos de 1991, 1999 e 2010, pois se situam em um

contexto exógeno e posterior à Guerra Fria – à exceção, talvez, do documento de 1991, o qual foi lançado no imediato findar do conflito. Foi através do reconhecimento das transformações no cenário internacional que a aliança se lançou ao enfrentamento de um novo aparato no que tange à segurança internacional, inserida neste novo ambiente de segurança, em transformação desde o final da Guerra Fria.

Em meio às mudanças compreendidas pela organização, destaca-se o desenvolvimento e, até certo ponto, a transformação do mecanismo de segurança coletiva desempenhado pela OTAN. Com vistas a representar uma aliança militar que unisse os interesses no que tange à defesa de seus membros, a OTAN nasce da possibilidade de existência de mecanismos de garantia da legítima defesa previstos no artigo 51º da Carta de São Francisco. Tendo em vista a circunstância em que se deu a possibilidade de sua criação, pode-se dizer que houve uma evolução e, até certo ponto uma ultrapassagem, do papel da OTAN na esfera da segurança, uma vez que em casos pontuais da história, como o caso da Guerra do Vietnã, no qual a ação da OTAN sobrepujou a ação do próprio CSNU – uma vez que o mesmo desconhecia a situação. Neste sentido, soma-se o caso da Guerra do Golfo, enquanto demonstração de uma atuação muito mais multilateral e universal e que remete à avaliação da postura da OTAN como muito mais voltada ao âmbito multilateral do que regional. Ainda, destaca-se do conflito a avaliação do CSNU e a suplantação de sua atuação pela iniciativa da OTAN.

Uma vez que a crença num sistema de segurança baseado no uso da força e no elemento militar perde espaço tendo em vista a natureza diversa das ameaças neste século e na emergência de atores, que não o estatal, no direcionamento das questões no âmbito internacional, exige-se dos Estados que reconheçam a necessidade de repensar, reavaliar, e reconhecer o novo ambiente de segurança em que estamos inseridos, de modo a melhor se prepararem para não só combater, mas agir de modo a evitar a proliferação destas novas ameaças, seja através da cooperação internacional ou regional, tendo em vista o caráter transfronteiriço de grande parte destas ameaças. Após a análise da evolução das diretrizes e normativas da OTAN através dos Conceitos Estratégicos lançados periodicamente pelos Estados membros da aliança, notificou-se que, ainda que estivesse prevista a possibilidade de mudança, percebeu-se especialmente ao findar da Guerra Fria uma mudança radical no que tange à existência da OTAN no contexto atual. Sendo sua *raison d'être* o conflito estabelecido sob um sistema bipolar, atualmente a OTAN ainda mantém – e nunca deixou de manter, como objetivo principal a garantia da

segurança e da paz para seus Estados membros. O que mudou, de fato, foi o contexto em que se inserem os meios para atingir tal objetivo, como pudemos ver, sobretudo após a Guerra Fria. O novo cenário de transformações e mudanças nas dinâmicas de segurança sustenta, simultaneamente, uma relação causal e de justificativa da transformação e evolução da OTAN no PGF. Concomitante ao fato de que o cenário transformado e com novas demandas no que tange às ameaças na esfera internacional requer uma nova definição das diretrizes da Organização, o mesmo serve como justificativa para a reavaliação de seus elementos norteadores, que tem como resultado uma OTAN transformada, cuja trajetória permeia a evolução e a transformação do conceito de segurança coletiva ao longo dos anos. O fim da lógica norteadora do funcionamento e estabelecimento da OTAN não significou, ao que podemos ver, a possibilidade de descrença na instituição, uma vez que a mesma se mantém ativa no cenário internacional – sobretudo nos últimos acontecimentos relacionados à Primavera Árabe.

REFERÊNCIAS

ALSINA JR, João Paulo Soares. Reflexões sobre a forma de recrutamento das Forças Armadas Brasileiras e suas implicações para a defesa nacional. Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, 2010. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 03 ago 2012.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Prefácio de Antonio Paim. Trad. Sérgio Bath. Brasília. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 936 p., 23 cm - (Clássicos IPRI, 4)

AVILA, Fabrício Schiavo; MARTINS, José Miguel; CEPIK, Marco. Armas estratégicas e poder no sistema internacional: o advento das armas de energia direta e seu impacto potencial sobre a guerra e a distribuição multipolar de capacidades. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v.31, n.1, Abr, 2009. Disponível em: <

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 19 Out. 2012.

BARROSO, Juliana Lyra Viggiano. Segurança e uso da força no contexto da OTAN pós-Guerra Fria. **Rev. Sociologia Política**. Curitiba, n. 27, nov 2006 . Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 22 jul 2012.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa. Álvarez, Pedro Trujillo. Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas em la lucha contra las nuevas amenazas. Lima, 2007.

COSTA, Rogério Santos da. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): histórico, características, objetivos, funcionamento e influência na segurança coletiva. In: Relações Internacionais no mundo atual. Faculdades Integradas Curitiba. Ano VI, nº 6, 2006, p. 132-149.

DURSUN-OZKANCA, Oya. MAZZUCELLI, Colette. Veto Players Inside and Out: The future of EU-NATO Security Relations as Explained in a Comparative Foreign Policy Analysis of French and Turkish Grand Strategies. 2011.

FREDERKING, Brian. Constructing Post-Cold War Collective Security. **The American Political Science Review**, vol 97, n. 3, ago 2003, p. 363-378.

HERZ, Monica. HOFFMANN, Andrea. “Segurança Coletiva”. In: HERZ, Monica. **Organizações Internacionais**. Rio de Janeiro, Campus Elsevier, 2004, Cap. 3 p. 82-131.

HIRST, Monica. “Segurança na América do Sul: dimensão regional de seus desafios políticos”. **Rev. Política Externa**, SP, v. 16, n. 3, p. 49-63, dez. 2007/ jan. fev. 2008.

HOUGH, Peter. Understanding Global Security. 2nd edition. In: Roughledge. 2008.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston. Ed. Little-Brown, 1977.

KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. Power and Interdependence Revisited. **International Organization**, v. 41, p. 725-753, 1987.

LOPES, Dawisson Belém; CASAROES, Guilherme Stolle Paixão. ONU e segurança coletiva no século XXI: tensões entre autoridade política e exercício efetivo da coerção. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, abr 2009 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 jul 2012.

SCHNAUBELT, Christopher (Ed.). Defense College. **Counterinsurgency: the challenge for NATO strategy and operations**. Roma : NATO, 2009.

NATO. **Founding Act**. 1991. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm>. Acesso em 30 set. 2012.

NATO. NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The Alliance's Strategic Concept**, 07 – 08 nov. 1991. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm>. Acesso em: 13 set. 2012.

NATO. NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The Alliance's Strategic Concept**, 24 abr. 1999. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm>. Acesso em: 20 set. 2012.

NATO. NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The Alliance's Strategic Concept**, 19 nov. 2010. Disponível em: <http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf>. Acesso em: 28 set. 2012.

NATO. NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Topic. Strategic Concept**. Disponível em <http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm>. Acesso em: 23 set. 2012.

NYE, Joseph. A Guerra Fria. In: NYE, J. **Comprender os conflitos internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002; Cap. 5, p. 135-181.

PATRIOTA, Antônio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. Brasília: FUNAG, 1998

PRADETTO, August. KAMP, Karl-Heinz. RÜHL, Lothar. **OTAN: Anjo da Paz ou Policial Internacional**. Ed. Fundação Konrad-Adenauer, Stiftung, 1999.

PICARELLI, John. Transnational organized crime. In: WILLIAMS, P. **Security studies: an introduction**. Nova Iorque: Routledge, 2008. p. 453-467.

PIERANTI, Octavio Penna; CARDOSO, Fabio dos Santos; SILVA, Luiz Henrique Rodrigues da. Reflexões acerca da política de segurança nacional: alternativas em face das mudanças no Estado. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, fev 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 jul 2012.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. **Rev. Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 jul 2012.

TALIAFERRO, Jeffrey W. "*Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited.*" **International Security** 25, n. 3, p. 128-161, Winter, 2000-2001.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, June 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292003000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 ago. 2012.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations**. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/>>. Acesso em 19 set. 2010.

WILLIAMS, Paul. **Security Studies: an introduction**. London, New York : Routledge, 2008. 552 p.