

A criação da Otan e sua permanência no período pós-Guerra Fria

Roberta Dohani Pereira*; Dimas Melo Alencar**

RESUMO

Logo no início da Guerra Fria, a aliança ocidental, liderada pelos Estados Unidos, fundou, em abril de 1949, por meio do Tratado de Washington, a Organização do Tratado do Atlântico Norte – Otan –, aliança militar de assistência mútua contra uma possível tendência expansionista da União Soviética – URSS. Esta, por sua vez, juntamente com seus satélites, institucionalizou o Pacto de Varsóvia. Em 1991, com o fim da bipolaridade, ocorria a fragmentação da União Soviética e, conseqüentemente, o esvaziamento da ameaça permanente que ela representava para os países ocidentais. O Pacto de Varsóvia deixa de existir, mas a Otan permanece até os dias atuais como uma aliança de Estados. Em 1999, através de um bombardeio aéreo, a Aliança intervém no conflito da Iugoslávia e passa a administrar a crise, mantendo tropas no local. A partir de uma perspectiva histórica, faremos uma análise teórica das mudanças estratégicas da Otan no pós-Guerra Fria, visando a compreender seu papel no atual cenário internacional considerando sua atuação em novas missões de segurança. Para tanto, avaliaremos, também, qual seria sua relevância para os interesses estratégicos norte-americanos na manutenção da segurança européia e como se dá, atualmente, o relacionamento da Rússia com a Aliança.

Palavras chave: Segurança internacional; Otan; Comunidade de segurança; Segurança européia; Relações Internacionais.

* Aluna do 5º semestre do curso de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco, em São Paulo. e-mail: roberta@laparol.com.br

** Aluno do 7º semestre do curso de Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco, em São Paulo. e-mail: dimasreinternac@bol.com.br

Ao final da Segunda Guerra Mundial, as potências européias encontravam-se debilitadas, fazendo com que os Estados Unidos – EUA – e a União Soviética – URSS – emergissem como as únicas superpotências. Os anos que se seguiram foram marcados pelas disputas de dois modelos ideológicos, econômicos, políticos e sociais opostos, que foram projetados em todos os continentes, dando um caráter global à Guerra Fria. As disputas deram origem à era da bipolaridade, dividindo o mundo em dois blocos e ressaltando a sensação de insegurança que cada lado tinha a respeito do comportamento do outro.

Em 12 de março de 1947, Henry Truman, então presidente dos EUA, enunciou a doutrina que receberia seu nome, argumentando que essa era “a política dos EUA de apoio aos povos livres, que resistem à tentativa de subjugação por minorias armadas ou pressões externas” (TRUMAN *apud* KISSINGER, 2001, p. 490), iniciando o processo de ajuda à Turquia e à Grécia, motivado pelo medo de que a URSS ocupasse o vazio de poder criado pela retirada das garantias britânicas aos regimes anticomunistas. Em 5 de julho do mesmo ano, o governo anunciou o Plano Marshall, que previa o financiamento da reconstrução da Europa, promovendo o liberalismo econômico norte-americano.

Anunciado o Plano Marshall, Joseph Stalin acelerou o controle comunista da Europa Oriental, resultando em um golpe comunista na então Tchecoslováquia e no bloqueio de Berlim¹ em 1948. Stalin impôs às suas dependências européias orientais o governo de um partido único, fazendo com que Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Alemanha Oriental, Romênia e Bulgária passassem a ser de fato “satélites” soviéticos, nascendo então o Bloco Soviético.

¹ A primeira crise de Berlim é representada pelo episódio de seu bloqueio terrestre, quando Stalin cortou o tráfego ferroviário e rodoviário ao Ocidente. A segunda crise ocorre em agosto de 1961, quando se iniciou a construção do muro de Berlim, impedindo o êxodo alemão-oriental.

Fortaleceu-se o temor dos Estados Ocidentais de que outras tomadas de poder patrocinadas pelos soviéticos poderiam acontecer. Assim, em abril de 1949, por meio do Tratado de Washington,² é criado o *North Atlantic Treaty Organization* – NATO (Organização do Tratado do Atlântico Norte – Otan). O principal objetivo da Aliança é garantir a liberdade e a segurança de seus membros por meios políticos e militares, de acordo com o Tratado do Atlântico Norte e os princípios do Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.³ A assistência mútua entre os membros da Aliança contra agressões externas é garantida pelo Artigo 5^o do referido tratado. Os países que assinaram o acordo foram: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal e Reino Unido.

Segundo Paul Kennedy “a Aliança da Otan fez militarmente o que o Plano Marshall tinha feito economicamente: aprofundou a divisão da Europa em dois campos” (1989, p. 362). Dessa forma, a institucionalização da Aliança fez com que a América do Norte estivesse associada à defesa da Europa, fortalecendo também os argumentos de preservação dos valores democráticos e da liberdade, diferentes da postura do bloco socialista.

Durante a década de 1950, estava claro para a Otan que ela não seria capaz de se defender contra as forças soviéticas sem a participação da Alemanha Ocidental em razão de que “uma Alemanha dividida não deveria ficar na tentação de oscilar entre dois blocos e jogar os lados da Guerra Fria um contra o outro” (KISSINGER, 2001, p. 899). Em 1954, a França resistiu ao pla-

² O Tratado do Atlântico Norte, também chamado de Tratado de Washington por ter sido assinado na cidade de Washington nos EUA, pode ser acessado em português via: <<http://www.nato.int/docu/other/po/treaty-po.htm>>.

³ O Artigo 51 da Carta das Nações Unidas dita que “Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”. A Carta das Nações Unidas pode ser acessada via <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html>.

⁴ O Artigo 5 do Tratado de Washington dita que “As Partes concordam que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas [...]”.

no de estabelecimento da Comunidade de Defesa Européia, uma vez que havia incertezas com relação ao rearmamento alemão, posto que “os franceses não estavam muito ansiosos por ver a Alemanha totalmente rearmada, nem queriam sacrificar sua defesa nacional em favor de uma defesa ocidental integrada que incluía a Alemanha” (KISSINGER, 2001, p. 558). Com a promessa da presença permanente de tropas britânicas em solo alemão e a garantia das forças norte-americanas no continente, em 1955 a Alemanha foi integrada à Otan, podendo rearmar-se dentro do contexto do comando integrado da Organização, isto é, de maneira que fosse aceito pelos demais membros, vedada a possibilidade de possuir armas não-convencionais.

Moscou respondeu imediatamente ao ingresso da Alemanha Ocidental na Otan com a criação do Pacto de Varsóvia, formado por Estados comunistas europeus, visto que encarou a formação da Aliança Atlântica como um ator fundamentalmente militar, destinado a evitar o expansionismo soviético para além da Cortina de Ferro.⁵ Esse episódio aprofundou a divisão da Europa, tornando remotas as perspectivas de reunificação da Alemanha, estando cada um dos lados integrado à sua respectiva aliança militar.

No princípio da década de 1960, a corrida armamentista dominou as relações conflitivas entre EUA e URSS, e “a conduta dos dois lados no conflito era dominada pelo dilema da segurança” (CZEMPIEL, 2000, p. 341). Heddeley Bull (2002) argumenta que “os EUA e a URSS desenvolveram certas regras operacionais, ou ‘regras do jogo’, que os ajudavam a evitar e controlar as crises que ameaçavam a paz” (p. 241), evitando a interferência de uma potência na respectiva esfera de influência da outra, afastando a possibilidade de um conflito direto entre elas.

Para Bull (2002) “a crise dos mísseis de Cuba, em 1962, foi séria devido ao fato de que, do ponto de vista dos EUA, a URSS estava deixando de respeitar a sua esfera de influência...” (p. 241). Foi durante essa crise que o mundo foi tomado pelo medo, em razão da capacidade de mútua destruição (*Mutual Assured Destruction – MAD*) garantida pelo fato de as duas potências serem detentoras do poder nuclear. Diversas crises e conflitos ocorreram durante o período da Guerra Fria, tendo como palco, porém, as regiões

⁵ Em 1945, na Conferência de Yalta, a Alemanha é dividida em quatro setores de ocupação, ficando a URSS com o setor oriental. O Leste Europeu fica claramente sob influência soviética. Em declaração de março de 1946, em Fulton, Missouri, o primeiro-ministro britânico, Churchill, utilizou-se da expressão “Cortina de Ferro” para designar a divisão do mundo em dois blocos.

periféricas do mundo. A crise dos mísseis de Cuba poderia ter resultado em um enfrentamento direto entre elas, com consequências devastadoras.

Richard Nixon tornou-se presidente dos EUA ao vencer as eleições de 1968, tendo Henry Kissinger como seu assessor de segurança nacional. Houve uma mudança na filosofia da política externa norte-americana visando a criar uma ordem internacional mais estável. O conflito no Vietnã possibilitou a percepção do perigo da escalada militar, uma vez que a ideologia estava provando ser uma força muito poderosa, ao passo que força econômica e conquista de territórios tinham pouco relacionamento com influência política.

Durante a década de 1970, o governo americano procurou um relacionamento mais estável com a URSS. Segundo Gaddis (1982), o que poderia parecer perda de uma área – o Vietnã, por exemplo, ou a paridade estratégica alcançada pelos soviéticos – poderia ser compensada por ganhos em outras – uma abertura para a China Comunista, ou a negociação de acordos ou controle de armamentos (p. 275-277). Essa política ficou conhecida como *Détente*.

Na década de 1980, a URSS começou a demonstrar sinais do início de sua crise. Quando Mikhail Gorbachov assumiu a Secretaria-Geral do Partido Comunista em 1985, ele se deparou com uma potência nuclear em decadência econômica e social. Teve início, então, um período de transição com a implementação da *glasnost* e da *perestroika*. Com o colapso econômico soviético herdado da corrida militar e espacial, juntamente com a derrota no Afeganistão e a reivindicação por parte de alguns países do bloco por independência, começava o desmantelamento da URSS.

No dia 9 de novembro de 1989, foi derrubado o muro de Berlim. Mas foi o ano de 1991 (ano em que Boris Yeltsin assume a presidência) que marcou a grande mudança. Em 1º de dezembro, a Ucrânia se declarou independente; em 8 de dezembro, as Repúblicas fundadoras da União Soviética (Rússia, Ucrânia e Bielo-Rússia) fundaram a Comunidade dos Estados Independentes (CEI), dissolvendo-se assim a União Soviética.

OTAN PÓS-GUERRA FRIA: REFORMULAÇÃO E ADAPTAÇÃO

Com o colapso da União Soviética e o fim da Guerra Fria, houve profunda incerteza sobre o futuro da Otan. Na visão neo-realista, durante esse período, a estrutura anárquica do sistema internacional determinou a conduta de todos os Estados, conduzindo-os a uma política de equilíbrio de poder para garantir

sua segurança, o que resultou no surgimento de duas alianças an-tagônicas, a Otan e o Pacto de Varsóvia, em que cada lado buscava garantir sua sobrevivência.

O realismo é baseado nos modelos racionalistas associados à microeconomia, isto é, pressupõe que a política mundial pode ser analisada como se os Estados fossem atores racionais, que calculam os custos e os benefícios de todas as suas ações. Sendo assim, como explica Gelson Fonseca Jr. (1998), o Estado “decidirá o melhor caminho à perspectiva do êxito: vence a idéia que prometer mais ganhos com menor custo, não aquela que for mais eqüitativa, mais justa e mais humana” (p. 51). Tal modelo teórico descreve como uma ordem é espontaneamente formada por ações movidas pelo próprio interesse e interações de unidades individuais (WALTZ, 1979, p. 89).

Sob essa ótica, quando uma instituição é criada com a intenção de contrapor uma ameaça específica, ela está destinada a desaparecer, já que, quando há o esvaziamento de sua causa principal, seus membros não mais encontram motivos para mantê-la. Assim, com os aliados perdendo a razão da cooperação, a coalizão militar deveria deixar de existir. Em 1990, Waltz, no Senado norte-americano, afirmou que “a Otan é algo que irá desaparecer. É uma questão de quanto tempo irá permanecer como uma instituição significativa”.⁶ No entanto, uma década após a queda da União Soviética, a Otan permanece como uma aliança atuante de Estados. Diante da possibilidade de seu desaparecimento “um cenário alternativo foi a conversão da Otan de uma aliança voltada à defesa de um pré-determinado inimigo à uma ampla comunidade de segurança coletiva” (KEGLEY & WITTKOPF, 2001, p. 564).

Celeste Wallander, em seu artigo “NATO after the cold war” defende a visão de que, após a Guerra Fria, a Otan permanece como uma instituição atuante porque, durante o período do conflito, sua formulação institucional incluiu valores específicos para se atingir transparência, integração e negociação entre os seus membros, possibilitando que ela desenvolvesse meios para enfrentar novas missões de segurança (2000, p. 712).

Em discurso na ONU, em 7 de dezembro de 1988, Gorbachov, então presidente da URSS, anunciou cortes de 500 mil homens e 10 mil tanques das forças estacionadas na Europa Central. No mesmo dia, seu porta-voz, Gennardi Gerasimov, afirmou que “estamos finalmente abolindo o mito, infinita vezes repetido, da ameaça soviética, da ameaça do Pacto de Varsóvia,

⁶ Palestra proferida por Kenneth WALTZ no US Senate Foreign Relations Committee, *apud* RISSE-KAPPEN (1996, p. 363).

de um ataque à Europa” (citado em KISSINGER, 2001, p. 867). No ano seguinte, o Muro de Berlim, símbolo da separação intransponível entre o Leste e o Oeste, ruiu, indicando o início das transformações que estavam ocorrendo no cenário internacional.

Tais acontecimentos começavam a modelar a postura da Otan ante a URSS e o Pacto de Varsóvia, a qual mediante a *London Declaration* (Declaração de Londres), expressava não mais considerá-los adversários (WALLANDER, 2000, p. 717). Foi na Cúpula de Roma, porém, em novembro de 1991, com a publicação do **New Strategic Concept** (Novo Conceito Estratégico), que se iniciou o processo de adaptação do pós-Guerra Fria, uma vez que se apresentam à percepção novas questões relacionadas à segurança na Europa.

A proposta inicial, estabelecida quando da criação da Otan, expressa no Tratado de Washington, de garantir a segurança e a liberdade de seus membros servindo-se de meios políticos ou militares, permaneceu inalterada. Todavia, com o fim do sistema bipolar, houve a necessidade de formular nova estratégia que pudesse trabalhar visando a administrar possíveis conflitos que viessem a surgir na região. Para tanto, os membros da Organização pautaram-se em questões como as relacionadas à reunificação e à contínua integração da Alemanha dentro das estruturas internacionais, as relações das nações atlânticas com os ex-Estados satélites da URSS e o relacionamento dos Estados sucessores da União Soviética, especialmente a Federação Russa, com as nações do Atlântico Norte e com a Europa Oriental.

Nessa “nova Europa” que surgia, a Otan se reafirmou como um instrumento de cooperação entre seus membros em todos os assuntos relevantes visando a manter a segurança da região, prevenindo o surgimento de crises ou garantindo sua resolução caso ocorressem. O Novo Conceito Estratégico enfatizou o objetivo de estimular o fortalecimento das instituições democráticas e a resolução pacífica de disputas segundo a qual “[...] nenhum país poderia intimidar ou coagir qualquer nação européia ou impor hegemonia através da ameaça ou do uso da força”,⁷ reforçando sua abertura para o estabelecimento de diálogo com os países não-membros.

O fim da confrontação Leste-Oeste e, conseqüentemente, o vácuo de poder que se criou na antiga área de influência soviética, facilitou o surgimento de conflitos locais de grande escala. Em toda a Europa Central, além

⁷ O texto completo encontra-se em <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911107a.htm>>.

do risco de surgimento de conflitos derivados da instabilidade política, econômica e social que enfrentavam nesse momento, os Estados dessa região sentiam-se inseguros, já que, com a queda da URSS e sem laços com instituições da Europa Ocidental e atlânticas, tornar-se-iam, nas palavras de Kissinger, “terra-de-ninguém entre a Alemanha e a Rússia” (2001, p. 899).

A partir da percepção dessas novas ameaças à estabilidade européia, em 1991 foi criado o *North Atlantic Cooperation Council* (Conselho de Cooperação do Atlântico Norte), incluindo os membros da Otan e os antigos membros do Pacto de Varsóvia, que, embora não tivesse nenhum poder de decisão, serviria como referência para consultas entre os ministros da Otan e os ex-países socialistas nas questões relativas à segurança.

Em 1993, nascia o *Partnership for Peace – PfP* (Parceria para a Paz) –, que funciona como um mecanismo de cooperação bilateral entre Otan e países não-membros, visando a intensificar a cooperação em processos de manutenção de paz, diminuindo a possibilidade de surgimento de conflitos e garantindo a estabilidade da região européia. Esse relacionamento bilateral se dá mediante o comprometimento com os princípios democráticos, base de sustentação da Aliança, como forma de certificar-se que o país parceiro não viria mais tarde a utilizar sua capacidade militar como instrumento de ameaça a outro membro, pois é evidente que, “para ambos os lados do Atlântico, uma aliança de Estados democráticos deve ser baseada em princípios democráticos, normas e regras de decisão” (RISSE-KAPPEN, 1996, p. 377).

Os métodos que envolveram as formas de atuação da Otan para conter as ameaças soviéticas se estenderam no pós-Guerra Fria. Como sua estrutura não se baseava unicamente na contenção do poder soviético, houve a possibilidade de permanência da Aliança e sua adequação às novas missões. É importante notar que o Artigo 2,⁸ durante a existência do conflito Leste-Oeste, foi também um instrumento político, uma maneira de garantir a cooperação entre seus membros tanto em questões socioeconômicas como em questões militares e diplomáticas.

Ao se adaptar às novas missões, buscou garantir a segurança de seus membros atuando contra ameaças de outra natureza, como conflitos étnicos, abu-

⁸ O Artigo 2 do Tratado de Washington dita que “as partes contribuirão para o desenvolvimento das relações internacionais pacíficas e amigáveis [e] se esforçarão por eliminar qualquer oposição entre as suas políticas econômicas internacionais e encorajarão a colaboração econômica entre cada uma delas ou entre todas”.

so dos direitos humanos, instabilidades políticas, fragilidades econômicas, terrorismo e proliferação de armas químicas e biológicas, deixando de ser uma instituição focada apenas no que rezava seu Artigo 5º, passando a buscar maior cooperação diante dos novos desafios. Em relação aos parceiros do PFP, as obrigações desse artigo não foram a eles estendidas, o que deu à parceria um caráter único de cooperação, resultando nos primeiros passos do processo de ampliação da Aliança.

Sendo assim, a Aliança aprofundou sua difusão de valores e interesses comuns, por meio de um processo de identificação social, aproximando-se do que Deutsch denominou *pluralistic security community* (Comunidades de Segurança Pluralista), no qual “há compatibilidade de principais valores entre todos os participantes no processo de tomada de decisão [...]”, não apenas em termos abstratos, mas efetivamente incorporados nas instituições políticas e no comportamento político, registrando-se a “[...] capacidade dos governos em responder a necessidades, mensagens e ações rápida e adequadamente, sem recurso à violência [...]” e de acordo com uma predição de comportamento, no âmbito de uma gama limitada de assuntos (DEUTSCH, 1957, p. 66-67).

O compartilhamento de valores e interesses em comum levou os atores a construir e a manter a Otan como uma aliança multilateral de segurança, visando a sustentar (OU conservar para não repetir manter) a estabilidade européia mediante processos de adaptação conforme ocorressem mudanças no cenário internacional. No pós-Guerra Fria, iniciou-se um processo de expansão dessa comunidade de segurança em direção aos ex-satélites soviéticos. Assim, a República Tcheca, a Hungria e a Polônia, primeiros países a fazer parte do PFP, foram integrados à Otan em 1999, na Cúpula de Washington, ano em que se comemorou seu 50º aniversário. Nesse mesmo ano, a Otan lançou um novo plano chamado *Membership Action Plan*, por intermédio do qual os Estados aspirantes a membros passariam a receber assistência necessária à sua preparação.

Na Cúpula de Praga,⁹ em novembro de 2002, houve nova revisão da missão, acrescentando a possibilidade de realizar operações fora da fronteira dos países membros. Foram assinados tratados de cooperação com a Rússia e a Ucrânia, além de ter sido estendido o convite a mais sete países: Bulgária,

⁹ Mais informações sobre a Cúpula de Praga podem ser acessadas em <<http://www.nato.int/prague>>.

Estônia, Lituânia, Letônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia, que integraram à Aliança em 29 de março de 2004, representando a quinta e maior expansão em sua história.¹⁰

Lord Robertson, então Secretário-Geral da Otan, afirmou em seu pronunciamento perante a Assembléia Geral, em 11 de novembro de 2003, na Flórida, que a Otan “[...] tem se adaptado e se transformado. Está agindo fora da fronteira dos países membros ao invés de sair de operação. Criou-se uma plataforma robusta para lidar com as ameaças do século XXI”.¹¹

Albânia, Croácia e Macedônia atualmente fazem parte do *Membership Action Plan*, demonstrando que a Otan permanece agindo visando à estabilidade européia e à segurança de seus membros, por meio de uma comunidade de segurança, citada anteriormente. A implementação da possibilidade de agir além das fronteiras dos países membros retrata sua adaptação ao mundo pós-Guerra Fria, o que pode ser verificado por intermédio de suas missões no Kosovo (1999) e no Afeganistão (desde 2001), e passando a agir contra as novas ameaças à segurança.

A permanência da coalizão se fez possível graças às mudanças institucionais que sofreu nos últimos anos, permitindo que, mesmo após o fim da possível ameaça expansionista soviética, ela servisse aos interesses de seus membros como instrumento capaz de garantir a segurança da Europa.

A PERCEPÇÃO DE NOVAS AMEAÇAS: INTERFERÊNCIA NOS CONFLITOS DA IUGOSLÁVIA

Em 1992, a ONU enviou as primeiras tropas de operações de paz à Bósnia e à Croácia com a missão de gerenciar o crescente conflito na região balcânica. A Carta das Nações Unidas não permite que haja a interferência nos assuntos internos de Estados Soberanos, mas, para tanto, contou com o aval da Resolução 688.¹² Entre os anos de 1992 e 1995, a Otan esteve presente na região em apoio às forças das Nações Unidas.

¹⁰ Grécia e Turquia em 1952, Alemanha em 1955, Espanha em 1982 e República Tcheca, Hungria e Polônia em 1999.

¹¹ O texto completo pode ser acessado em <<http://www.nato.int/docu/update/2003/11-november/e1111a.htm>>.

¹² A Resolução 688 foi aprovada pelo Conselho de Segurança, em 5 de abril de 1991, visando a dar aval à interferência das tropas da ONU no território do Iraque na tentati-

Com o Acordo de Dayton,¹³ estabeleceram-se responsabilidades para atuação da ONU: coordenação da assistência humanitária e a liderança nas ações relativas a refugiados e desalojados, bem como o auxílio às partes envolvidas no cumprimento da lei. Foi desenvolvido também um dispositivo de força tarefa da ONU, para estabilizar alguns setores e ajudar na cooperação com outras organizações internacionais (AGUILAR, 2003, p. 177-184). Após o Acordo de Dayton, 60 mil homens da Otan foram instalados na Bósnia-Herzegovina. A região continuou, porém, apresentando uma situação política extremamente frágil e os antagonismos não cessaram de todo.

Em 1998, eclodiu o conflito no Kosovo, desencadeado pela “guerrilha” kosovar, como corolário de um processo reivindicatório de autonomia por parte da província contra a centralização empreendida pelo então presidente iugoslavo Slobodan Milosevic anos antes. Esse conflito teve como agravante a limpeza étnica comandada por Milosevic, acarretando a possibilidade de a crise se espalhar por outros Estados da região e causar uma fuga em massa para os demais países da Europa. Em reação, a ONU deliberou pelo embargo de armamentos à Iugoslávia e pela retirada de seus contingentes da região, considerando que o conflito poderia ameaçar a paz mundial (AGUILAR, 2003, p. 216-217).¹⁴

Negociações de paz realizadas com a mediação do Grupo de Contato (Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha, Itália, França e Alemanha) acabaram por fracassar, apesar das tentativas de forçar Milosevic a retirar suas forças do Kosovo, a cooperar na redução da violência e a facilitar o retorno de refugiados, vindo, assim, a situação a se deteriorar no início de 1999, seguindo-se um sem número de atos de provocação por ambos os lados e no uso da força excessiva e desproporcional do Exército sérvio. No dia 23 de março, os ataques aéreos sobre a Iugoslávia são autorizados pela Otan, independentemente de autorização do Conselho de Segurança da ONU e a despeito da oposição russa, a qual apresenta moção a este órgão conclamando pelo fim do ataque, rejeitada por doze votos a três. A partir de então, durante setenta e oito

va de levar ajuda humanitária à população iraquiana, em particular à população curda, que sofria agressões do governo. Esta resolução tornou-se instrumento da ONU para legitimar interferências em Estados Soberanos quando há a necessidade de ajuda humanitária à população e a refugiados.

³ O Acordo de Dayton foi assinado em Ohio, EUA, em fevereiro de 1995, entre Bósnia, Sérvia e Croácia após três anos de conflito, criando um regime confederativo, composto pela República Sérvio-Bósnia e a Federação Croata-Muçulmana.

⁴ Resoluções n. 1.160, de 31/3/1998, e 1.199, de 23/9/1998.

dias, diversos pontos do país foram castigados por explosões, incluindo a capital Belgrado e as maiores cidades iugoslavas.

Em 9 de junho do mesmo ano, generais iugoslavos e da Otan assinaram o Acordo Técnico Militar, pelo qual o governo iugoslavo concordou com a presença militar da Otan no território de Kosovo.¹⁵ O Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução n. 1.244 em 10 de junho, pela qual era autorizado o estabelecimento de uma administração civil internacional,¹⁶ com autoridade sobre o território e a população de Kosovo por um período inicial de doze meses, determinando também que a força de segurança seria estabelecida pela Otan, a qual ficou responsável pela cessação das hostilidades, por separar as forças armadas em conflito e desmilitarizar as áreas predeterminadas, assim como remover forças e armas pesadas para locais determinados.

A Aliança Atlântica permanece na região de Kosovo desde então e, em 2001, a força de estabilização era composta por militares de 33 países, sendo 18 de países membros e 15 de países não-membros, parceiros do PfP.

O RELACIONAMENTO RÚSSIA-OTAN

Em 1990, pelos termos da *London Declaration*, a Otan considera que a então ainda URSS e, por extensão o Pacto de Varsóvia, já não eram mais tidos como adversários. Nesse primeiro momento, não se formalizou uma aliança de cooperação mútua entre Rússia e Otan, uma vez que entre ambos sempre houve a política de contenção, e, com os recentes acontecimentos, seu relacionamento teria que ser trabalhado para maior cooperação, ainda que estavam se tratando de forma cordial e diplomática, chamada por Oksana Antonenko (2000) de “mito da parceria”.

Em 1997, Rússia e Otan iniciam maior aproximação, servindo-se do Ato de Fundação de Relações Mútuas de Cooperação e Segurança, que é interrompida quando têm início as ações e os bombardeios na Iugoslávia em 1999, fazendo com que a Rússia cessasse a cooperação. No entanto, o país integrou operações de paz na Bósnia e em outras regiões da Iugoslávia por intermédio de forças internacionais.

¹⁵ A força internacional militar encabeçada pela Otan recebeu o nome de *Kosovo Force* – KFOR (Forças de Kosovo).

¹⁶ A missão da ONU recebeu o nome de *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* – UNMIK (Missão de Administração Interina das Nações Unidas em Kosovo).

Com o fim da guerra da Iugoslávia, a Otan passa a desenvolver ações fora da fronteira dos países membros, dirigindo-se para outras regiões do mundo e saindo do teatro europeu. A ampliação de suas ações causa certo receio do governo russo com a possibilidade de uma possível intervenção da Aliança em seu território, como na região caucasiana.

Repúblicas muçulmanas que buscam independência na região do Cáucaso, como Tchetchênia e Daguestão, constantemente estão em conflito com tropas russas. Tanto o governo Tchetcheno, que era presidido por Aslan Maskhadov, como grupos que reivindicam a autonomia Tchetchena denunciam práticas que consideram desrespeitosas ao direito internacional e ao direito de guerra, como o não respeito a populações civis e a prisioneiros, além de práticas de genocídio. O Governo Russo também acusa os grupos separatistas tchetchenos¹⁷ de desrespeitarem as populações civis russas residentes na região caucasiana com ataques e destruições de vilarejos em regiões específicas¹⁸ com maioria russa, além da prática da tortura. Há indícios de algumas fontes que apontam para uma possível contribuição e financiamento por parte da Al-Qaeda a grupos muçulmanos separatistas tchetchenos (SARKISYAN, 2003).

Com o ocorrido em 11 de setembro de 2001, nos EUA, houve internacionalmente a percepção de um novo conceito de ameaça interna a Estados, sendo então o terrorismo nova ameaça ao sistema e à ordem internacional. Os EUA passam a empreender a guerra contra o "terror". A Rússia, argumentando que os grupos separatistas tchetchenos fazem práticas terroristas, consegue legitimar suas ações no Cáucaso sem a interferência internacional, principalmente da Otan.

Esse argumento foi mais enfatizado com a ação terrorista ao teatro Nord-Ost em Moscou, em outubro de 2002, quando 47 terroristas invadiram o teatro, fazendo 700 reféns.¹⁹ Dada a complexidade da situação, foram utilizadas armas químicas contra os terroristas. A Rússia, com o seu argumento fortalecido,²⁰ aumenta o contingente militar na Tchetchênia e consegue minimizar a polemização de suas ações perante a Otan e a União Européia.

¹⁷ Com destaque é acusado o grupo intitulado Comando Movsar Bareyev.

¹⁸ O governo russo indica as principais cidades onde ocorrem essas práticas: Urus Martan, Atchkoi Martan, Ilishaian Yurt, Grozny, Vladikavkaz.

¹⁹ Os reféns foram mantidos no teatro durante 57 horas. Na tentativa de resgate, 41 terroristas e 129 reféns morreram.

²⁰ De acordo com reportagem do jornal **Folha de S. Paulo**, publicado em 10 de dezembro de 2003, cerca de 300 pessoas morreram em ataques em Moscou e na região da Tchetchênia durante o ano de 2003.

No entanto, em 2001, a Rússia e a Otan retomaram juntas o Ato de Fundação de Relações Mútuas de Cooperação e Segurança que havia sido interrompido em 1999. Nessa nova iniciativa, que foi nomeada de Seção II, ambos declararam interesse em cooperar em interesses comuns, inclusive sobre a ameaça à segurança européia, excluindo a segurança russa. No fim de 2001, depois do atentado terrorista nos EUA, Rússia e Otan organizaram a Seção III do Ato de Fundação de Relações Mútuas, em que buscaram intensificar a cooperação nas seguintes áreas: luta contra o terrorismo – no que diz respeito à essa área, a Rússia intensificou e integrou em cooperação com a Otan –; forças de paz nos Bálcãs; não proliferação de armas de destruição em massa, em que ambos têm procurado cooperar sobre a não proliferação de armas nucleares, biológicas e químicas; teatro de defesa antimísseis, em que Rússia e Otan exploram oportunidades de intensificar essa cooperação, desenvolvendo treinamentos e exercícios conjuntos; resgate no mar, ainda em fase de implementação; cooperações militares, nas quais ambos estão analisando possibilidades de criar um centro de missões militares *NATO – Rússia*, entretanto já ocorrem treinamentos conjuntos, exercícios e operações simuladas; emergência de civis, em que ambos estudam mecanismos para, no futuro, responder conjuntamente a emergências de populações em eventuais desastres. Diversas questões são discutidas, mas o que está em evidência nessa área é a discussão sobre o controle militar do espaço aéreo Euro-Atlântico em caso de ameaça e cooperações científicas.

O relacionamento entre a Rússia e a Otan se estreitou no que tange a participações humanitárias e outras questões. De acordo com Andrei Nikolaev, é estrategicamente necessário para a Rússia dar, por enquanto, um apoio “adulador” à política militar dos EUA, mesmo sabendo de sua nocividade tanto para o mundo como para o povo norte-americano (2003).

Conforme Andrei Nikolaev, Presidente do Comitê de Defesa da Duma,²¹ a Rússia tem um novo esquema de interação com a Otan (NIKOLAEV, 2003):

1. Cooperação em operações de paz e regularizações de crises;
2. Cooperação no resgate de tripulações de submarinos;
3. Cooperação em questões de defesa antimísil não estratégica;
4. Diálogo sobre as diferentes doutrinas militares;
5. Diálogo sobre o controle de armamentos;
6. Interação na área da aviação militar de transporte;

²¹ A Duma é a Câmara Baixa do Parlamento Russo.

7. Cooperação científica e tecnológica;

8. Interação na área da não propagação das armas de extermínio em massa.

Já o General Harald Kujat, Ministro de Defesa russo, conclui que houve avanços na cooperação entre Rússia e Otan, citando a estabilidade dos conflitos na região balcânica. Além do mais, afirma que tal experiência foi oportuna para o estreitamento das relações entre militares e melhor organização conjunta de comandos logísticos e de suporte organizacional. Experiências conjuntas como essa são importantes, conforme Kujat, para que se chegue em um consenso tático, estratégico e operacional, o que Harald chama de *Common Language*.

Em 2003, Otan e Rússia organizaram um programa de Estudos das Experiências Táticas em Grupo, o que Kujat denomina de *lessons learned* referente às operações e aos procedimentos nos Bálcãs.

Juntamente com a Otan, o governo russo busca examinar o uso de armas não letais em situações de terrorismo, semelhante ao ocorrido no Nord-Ost, onde os russos utilizaram um gás paralisante.

O RELACIONAMENTO ENTRE A OTAN E A EUROPA

Francis Fukuyama, em sua obra *The end of history and the last man* (1993), argumentava que, quando o comunismo soviético fosse derrotado, a democracia liberal removeria seu principal oponente e a sociedade industrial iria se autogovernar, levando ao fim da história. Mesmo após o colapso soviético, os EUA mantêm a Rússia como uma de suas prioridades, visto que, como afirma Gelson Fonseca (1999), “a ameaça que a situação da Rússia pode representar não nasce de que tenha recuperado o poder perdido com a dissolução da URSS, tal como previa o modelo realista, mas justamente pelo fato de que o país se enfraquece, se desestabiliza politicamente” (p. 36-57).

John Mearscheimer (1990, p. 52), em seu artigo “Back to the future: instability in Europe after the cold war” (1990), escreveu que “é a ameaça soviética que mantém a Otan unida. Descartada essa ameaça ofensiva, provavelmente os EUA abandonariam o Continente”, levando à desintegração da Aliança. O autor defendia também a existência da possibilidade de a Alemanha afrouxar seus laços com a Europa e se aliar à Rússia. Atualmente, “a Otan ainda é uma garantia contra essa possibilidade de a Rússia vir a ser uma ameaça e assegura a integração alemã num domínio de defesa mais amplo que atraia

os próprios alemães e, para os EUA, continua sendo uma conexão institucional com a Europa” (NYE, 2002, p. 72).

De acordo com Shai Steinberg, com os EUA na Otan, a Alemanha pode promover seus interesses sem que isso cause uma sensação de ameaça aos demais Estados europeus. Sem a presença norte-americana, a Aliança seria controlada pelos alemães, mesmo que involuntariamente. Sendo assim, o autor considera lógico que, apesar de a Alemanha ser o Estado mais forte na Europa, ela permaneça preferindo a presença norte-americana na Aliança no pós-Guerra Fria (STEINBERG, 2003). Se a Otan deixasse de existir, as forças americanas poderiam deixar a Europa, fazendo com que “a Alemanha não se sentisse suficientemente protegida” (DUFFIELD *apud* STEINBERG, 2003, p. 25). Assim, a presença dos EUA nos primeiros anos pós-Guerra Fria possibilitou promover uma atmosfera de estabilidade em um período de incertezas.

A frase de Lord Ismay, primeiro Secretário-Geral da Otan, sobre os objetivos de “manter os americanos dentro, os russos fora e os alemães embaixo”, quando observada com base na afirmação de Nye anteriormente citada, permanece representando uma realidade da política norte-americana em relação à sua conexão institucional com a Europa, uma vez que, ao manter-se líder dentro da Aliança e fazer uso de sua estrutura, os EUA assegurariam sua presença nas questões de seus interesses e afastariam a possibilidade de que algum outro Estado venha a superar sua capacidade militar.

Com a consolidação da União Européia, as chances norte-americanas de participação na esfera econômica permanecem restritas, perdendo muito de sua capacidade de influência na região. Por outro lado, enquanto a Política Externa de Segurança Comum da União Européia –PESC – não for realmente consolidada e efetivada, os EUA e seu papel dentro da Otan permanecem relevantes para a segurança regional.

Quando eclodiu a crise na Iugoslávia, a União Européia apresentava uma capacidade militar muito restrita, não conseguindo interferir no conflito sem a ajuda dos EUA. Os europeus progredem ao identificar suas deficiências militares e, atualmente, trabalham buscando desenvolver e consolidar a PESC. Enquanto tal consolidação não ocorre, a Otan é vista como uma garantia contra novas ameaças superando a capacidade da Força de Reação Rápida Européia, pois, como afirma Ronald Steel (1998), “os governos da Europa Ocidental gostam da Otan porque significa um subsídio norte-americano para sua defesa” (p. 15).

A União Européia, a partir de dezembro de 2003, passou a discutir propostas de intensificar sua cooperação com a Otan e a possibilidade de, até o fim de 2004, tornar-se responsável pelas missões da Aliança na Bósnia, o que demonstra sua possível ambição em exercer um papel mais ativo nas questões políticas relativas à resolução de conflitos e à manutenção da paz.

Ao permanecer como o principal elo entre os EUA e a Europa, a Otan serve aos interesses norte-americanos de garantir sua hegemonia militar, tendo em vista que nenhum outro Estado dispõe de uma estrutura militar superior a sua. Além disso, a existência da Otan “proporciona aos EUA não apenas uma presença militar contínua na Europa, mas também uma alavancagem política naquela região” (STEEL, 1998, p. 16).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Criada com a finalidade de contrapor possíveis ameaças soviéticas no período da Guerra Fria, a Otan sobreviveu às afirmações de que estava fadada ao fracasso, já que, com o colapso da URSS e o fim do conflito, os membros da Aliança não mais encontrariam motivos para mantê-la.

A percepção da existência de novas ameaças à ordem e à segurança internacionais levou à reformulação da estratégia da Aliança, permitindo que ela se adaptasse ao novo cenário internacional e que, dessa forma, permanecesse atuando como uma aliança de Estados.

A intervenção da Otan no conflito que eclodiu nos Bálcãs marcou o início de suas operações além das fronteiras dos países membros e reforçou sua disponibilidade de atuar contra ameaças que não fossem aquelas pela qual foi criada e não mais se fazem presente. Dessa maneira, incorporou missões visando a combater conflitos étnicos, instabilidades políticas, abuso de direitos humanos, terrorismo e armamentos. Atualmente, a Aliança mantém forças de manutenção e estabilização no Afeganistão, em Kosovo e na Bósnia.

A existência de valores e interesses em comum entre os Estados subsidiou a construção e, por extensão, a permanência da Otan. Com o aprofundamento desses valores e interesses entre seus membros ante as novas ameaças à segurança internacional pós-Guerra Fria, a Aliança torna-se instrumento de cooperação, por meio do qual se estabiliza uma comunidade de segurança coletiva, que tende a se expandir à medida que demais Estados europeus se identificam com esses valores e, conseqüentemente, com a comunidade

formada pela Otan, portanto, também pela União Européia. Essa cooperação entre os membros dá sustentação a Aliança, que permanece servindo aos seus interesses como instrumento capaz de garantir a segurança da Europa.

A presença militar dos EUA na Europa, por meio da Otan, faz-se importante para garantir a segurança regional, visto que a União Européia permanece carente de uma Política Externa e Segurança Comum. Analisando-se com base em uma abordagem teórica realista, pode-se considerar que, ao interferir nas questões militares européias, os EUA afirmam sua hegemonia nessa esfera, posto que, na concepção de tal modelo teórico, o Estado defende seu interesse nacional definido em termos de poder.

Utilizando-se da estrutura da Otan, os EUA vêm estreitando seus laços com a Rússia, assegurando ambos os países a possibilidade de futuras ações cooperativas, afastando eventuais conflitos.

Portanto, a Otan apresentou um papel relevante no cenário internacional pós Guerra-Fria, visto que, por meio das mudanças internas que sofreu nesse período, abriu caminho à estabilização de uma comunidade de segurança coletiva baseada na difusão de valores e interesses comuns, passando a atuar na contenção de hostilidades, em operações de paz e gerenciamento de crises e, mais importante, permaneceu como meio de manter a estabilidade da Europa. Enfim, continua servindo ao motivo principal de sua criação, isto é, a Aliança permaneceu atuando em busca da segurança e da liberdade de seus membros.

ABSTRACT

In the beginning of the Cold War, under the leadership of the United States, the Western countries created the North Atlantic Treaty Organization (NATO) with the Washington Treaty in April 1949, a mutual assistance military alliance against a probable expansionism of the Soviet Union (USSR), as the soviets, with its satellite countries, institutionalized the Warsaw Pact. In 1991, the permanent threat to the western world vanished as the Soviet Union itself disintegrated. The Warsaw Pact ceased to exist but NATO remains until now an alliance of States. In 1999, with an air bombardment, the Alliance intervened in the Yugoslav conflict and began to administrate the post-conflict crisis, having maintained troops there since the combat ended. Aiming to detect NATO's new role in the contemporary international scene, this paper makes a theoretical analysis of NATO's strategic changes in the Post-Cold War period from a historical perspective. For such, an assessment is made of its relevance to the US strategic interests in the maintenance of European security and of the current relationship between Russia and the Alliance.

Key words: International security; NATO, Security community; European security; International Relations.

Referências

AGUILAR, Sérgio. **A guerra da Iugoslávia: uma década de crises no Balcãs**. Rio de Janeiro: Usina do Livro, 2002.

ANTONENKO, Oksana. Russia, Nato and European Security after Kosovo. In: *Survival*, v. 41, n. 4, p. 124-144, 1999.

BULL, Heddley. **A sociedade anárquica**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CHECHEN PRESS – site do Separatismo Tchetcheno. Disponível em: <<http://www.chechenpress.com>> Acesso em: Fev. 2003.

CZEMPIEL, Ernst-Otto Rosenau. Governança e democracia. In: CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo**. São Paulo: Universidade de Brasília, Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 335-362.

DEIGHTON, Anne. A ampliação da Otan: uma perspectiva européia. In: *Política Externa*, v. 6 n. 4, 1998.

DEUTSCH, Karl W. **Political community and the North Atlantic Area**. New Jersey: Princeton University Press, 1957.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **The penguin dictionary of international relations**. London: Penguin Books, 1998.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA JR., Gelson. Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil. In: **Política Externa**, v. 7, n. 4, 1999.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Avon Books, 1993.

GADDIS, John Lewis. **Strategies of containment**. Oxford: Oxford University Press, 1982.

GORDON, Philip. Nato After 11 September. In: **Survival**, v. 43, n. 4, p. 89-106, 2002.

KEGLEY Jr., Charles W.; WITTKOPF, Eugene R. **World politics: trend and transformation**. Boston: Bedford/St. Martin's, 2001.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. 12. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. São Paulo: Francisco Alves, 2001.

KUJAT, Harald. **Enhancing interoperability**. Disponível em: <<http://www.nato.int>> Acesso em: Mar. 2003

LAMARE, Tite de. **Caminhos da eterna Rússia**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1997.

MEARSCHEIMER, John. Back to the future: instability in Europe after the cold war. In: **International Security**, v. 15, n. 1, p. 5-56, 1990.

NIKOLAEV, Andrei. **Será que a existência da Otan se justifica?** Novosti – Agência de Notícias Russa. Disponível em: <<http://www.rian.ru>> Acesso em: Fev. 2003.

NATO – North Atlantic Treaty Organization. Disponível em: <<http://www.nato.int>> Acesso em: Fev. 2003.

NYE JR., Joseph. **Paradoxo do poder americano**. São Paulo: Edusp, 2002.

POMERANZ, Lenina. **Chechenya issues: dilemmas in Russian external policy**. 2003.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Collective identity in a democratic community. In: KATZENSTEIN, Peter J. **The culture of national security: norms and identity in world politics**. New York: Columbia University Press, 1996.

SARKISYAN, Kristyna. Silence that kills. In: **Chechen Times**. Disponível em: <<http://www.chechentimes.org>> Acesso em: Mar. 2003.

STEEL, Ronald. Expandir ou não expandir a Otan? In: **Política Externa**, v. 6, n. 4, 1998.

STEINBERG, Shai. **German interests in the continuance of NATO after 1990: a neoliberal institutionalist analysis**. Working Paper 34/2003, The Hebrew University of Jerusalem, Sept. 2003.

WALLANDER, Celeste A. Institutional assets and the adaptability: NATO after the cold war. In: **International Organization**, v. 54, n. 4, Autumn, 2002, p. 705-735.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, Alexander. Collective identity formations and the international state. In: **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, 1994.