

**ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO
ATLÂNTICO NORTE (OTAN): HISTÓRICO,
CARACTERÍSTICAS, OBJETIVOS,
FUNCIONAMENTO E INFLUÊNCIA
NA SEGURANÇA COLETIVA**

***NORTH ATLANTIC TREATY
ORGANISATION (NATO): DESCRIPTION,
CHARACTERISTICS, OBJECTIVES,
FUNCTIONING AND ITS INFLUENCE
ON THE COLLECTIVE SECURITY***

***ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL
ATLÁNTICO NORTE (OTAN): DESCRIPCIÓN,
CARACTERÍSTICAS, OBJETIVOS,
FUNCIONAMIENTO Y SU INFLUENCIA
EN LA SEGURIDAD COLECTIVA***

ROGÉRIO SANTOS DA COSTA

Bacharel em Ciências Econômicas,
Mestre em Administração pela UFSC,
Doutorando em Ciência Política (UFRGS),
Professor e pesquisador do Curso de Relações Internacionais da Unisul



RESUMO

Este artigo tem como objetivo apresentar o histórico e as características principais da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), tendo como tema condutor a segurança coletiva. Para tanto, o texto está dividido em quatro partes, além da introdução, em que apresentamos a problemática do estudo, e das considerações finais, em que abordamos as possibilidades futuras para a OTAN e a segurança coletiva. Essas partes tratam seqüencialmente do histórico, das características gerais, dos objetivos e da estrutura e funcionamento da organização. A exposição do texto tem como questão central as ações e inter-relações da OTAN com o paradigma de segurança coletiva que surgiu após a II Guerra Mundial e que vem redefinindo suas bases após o fim do sistema bipolar.

Palavras-chave: Organização do Tratado do Atlântico Norte, OTAN, organizações internacionais, segurança internacional, segurança coletiva.

ABSTRACT

This paper seeks to present the architecture and the historical evolution of the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), within the framework of the collective security. In order to get this objective in the first moment it will be examined the main structural aspects and the features of this international organization. In the second time, the analysis focuses specifically on the actions and interrelations between the OTAN and the collective security paradigm which appeared after the II World War and that has been a subject of crucial changes after the end of the bipolar system. Finally, it will be shown the future possibilities of this process.

Keywords: North Atlantic Treaty Organisation, NATO, international organizations, international security, collective security.

RESUMEN

Este artículo objetiva presentar la descripción y las características de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), bajo el enfoque de la seguridad colectiva como principal hilo conductor. Así que, en el primero momento serán examinados los aspectos estructurales de la organización. En el segundo momento, serán analizadas específicamente las acciones y las interrelaciones de la OTAN con el paradigma de la seguridad colectiva, el cual surgió después de la Segunda Guerra Mundial y que vivencia un proceso de reordenamiento después de la caída del sistema bipolar.

Palabras claves: Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN, organizaciones internacionales; seguridad internacional; seguridad colectiva.

1 INTRODUÇÃO

As recentes instabilidades na sociedade internacional acerca das temáticas de segurança internacional têm suscitado debates em torno das capacidades e influências de normas e instituições nas ações dos Estados. As questões nucleares envolvendo Irã e Coréia do Norte, as invasões do Iraque e do Afeganistão e toda a “guerra contra o terrorismo” com suas amplas repercussões são os casos mais evidentes. A situação coloca em xeque o próprio futuro das Relações Internacionais enquanto possibilidade de convivência entre os diferentes atores, sob risco de entrarmos em uma era de generalização de conflitos e do debilitamento da rede de convivência desses diferentes atores.

Defende-se aqui a tese de que tal clima de instabilidade é fruto de uma mudança de postura dos Estados Unidos da América (EUA) imediatamente depois do fim da guerra fria, tendo na OTAN um de seus principais agentes. Essa mudança de postura significou a adoção da segurança preventiva como *modus operandi* da Política de Segurança Nacional dos EUA. O resultado disso foi uma quebra gradativa, persistente e que se exacerbou após o 11 de setembro, do já frágil paradigma de segurança coletiva capitaneado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o capítulo VII da Carta.

Este artigo procura discutir as questões de segurança coletiva do pós-II Guerra até a atualidade, delimitando a ação e influência da OTAN e apresentando sistematicamente as principais características dessa orga-

nização. Assim, procura-se contribuir para o entendimento geral sobre histórico, objetivo, características e funcionamento da organização, ao mesmo tempo em que se coloca a discussão a respeito da influência da OTAN no sistema internacional de forma geral e mais particularmente no sistema de segurança coletiva da ONU.

2 HISTÓRICO

A trajetória histórica da OTAN está permeada pelas Relações Internacionais de poder e pela sua vertente institucional: o sistema de segurança coletiva. A criação e a evolução do sistema de segurança coletiva, por sua vez, refletem uma das formas como as grandes potências buscam suas condições hegemônicas.

Em primeiro lugar, é preciso conceituar segurança coletiva. De uma forma geral, entende-se segurança coletiva como a legitimação de um arcabouço de normas de conduta entre um conjunto de Estados, nas quais a coletividade garante a cada uma das partes a integridade territorial e a independência, com base nas noções de agressão a esses princípios e de mecanismos da respectiva restauração, indo de sanções diplomáticas e econômicas até imposição e recomposição da paz, invariavelmente com o uso da força. Isso significa não apenas um arcabouço jurídico, mas também político e filosófico (COSTA, 2003).

Em segundo lugar, é preciso situar a segurança coletiva no tempo. Em meados do século XVII, a Paz de Westphalia, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos, criou uma maior solidez para a sociedade de Estados e deu as bases iniciais para a constituição da segurança coletiva na Idade Moderna. No século XX, a Liga das Nações foi a precursora de novos paradigmas para a segurança coletiva, abrindo possibilidades para arranjos regionais. Mas foi a ONU, criada em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, quem abriu as bases para o surgimento das organizações de caráter regional, como a OTAN, a partir do artigo 51 da Carta de São Francisco. A mesma carta criou o Conselho de Segurança e suas incumbências específicas no capítulo VII, que estariam sendo confrontadas pelas Relações Internacionais de poder até os dias atuais, com forte influência da OTAN. O capítulo VII, em seu artigo 51, dá a primazia do uso da força ao Conselho de Segurança, mas prevê a possibilidade de coexistência de arranjos de defesas coletivas, como a OTAN:

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 deste 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 tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais. (NATO, 1999a).

Nos anos seguintes ao fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo passou por um período de acomodação de interesses e de forças, mas a idéia da OTAN pode ser vislumbrada antes disso. Em 1941, em plena guerra, os presidentes dos EUA e do Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte (RU), assinaram uma declaração de princípios de auxílio mútuo contra inimigos comuns e em prol da paz e da segurança mundial: a Carta do Atlântico (NATO, 1999).

Os países europeus vencedores da guerra, logo depois do término dela, trataram de buscar articulações para se fortalecer perante a nova ordem no continente e no mundo. Assim, em março de 1948, França, RU, Bélgica, Holanda e Luxemburgo assinaram o Tratado de Bruxelas, um instrumento internacional de cooperação política e defesa militar e que seria o embrião da União da Europa Ocidental (UEO).

Despontando como a grande potência ocidental, os EUA trataram de ampliar suas relações com os países ocidentais da Europa para conter a já proeminente potência emergente: União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Assim, em junho de 1948, o Congresso dos EUA aprovou a Resolução Vandenberg, que autorizou o país a se associar a outros, a fim de promover a defesa coletiva no espírito do artigo 51 da Carta da ONU.

No dia 4 de abril de 1949, foi assinado em Washington, EUA, o Tratado do Atlântico Norte, com prazo de duração indeterminado e que entrou em vigor em 24 de agosto do mesmo ano, dando os contornos jurídicos para a constituição da OTAN. Além dos cinco membros do Pacto de Bruxelas, de EUA e Canadá, ainda foram convidados Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega e Portugal, completando doze membros fundadores. No âmbito do Plano Marshall de reconstrução da Europa destruída pela Guerra, a OTAN passou a ser o braço militar.

Em 20 de setembro de 1951, em Ottawa, no Canadá, com a evidente polarização leste-oeste que marcaria o período da guerra fria, foi assinado um acordo dando a condição de Organização do Tratado do Atlântico Norte. Nesse acordo ficaram explícitas sua personalidade jurídica e suas possibilidades de contrair direitos e deveres, abrindo espaço para sua estruturação material, além de definir sua representação perante a comunidade internacional.

Em 22 de outubro de 1951, foi assinado o protocolo de convite à adesão da Grécia e da Turquia à OTAN, o que se concretizaria em 18 de fevereiro do ano seguinte. Em 7 de maio de 1954, os EUA e o RU recusaram o pedido de entrada da URSS na OTAN, e em 23 de outubro, como resultado dos acordos de Paris, é assinado o protocolo de convite à adesão da Alemanha Ocidental à OTAN, o que se concretizou em 6 de maio de 1955.

Esse desenrolar de acontecimentos e movimentos em torno da OTAN precipitou a URSS em formalizar o Pacto de Varsóvia, aliança militar criada em 14 de maio de 1955, com Albânia, Alemanha Oriental, Bulgária, Tchecoslováquia, Hungria, Polônia e Romênia. Assim, estava criada a antítese da OTAN, seu objeto direto de intervenção.

A luta entre os dois blocos – capitalista-ocidental e socialista-oriental – e seus arranjos militares seriam a marca registrada da guerra fria, que se arrastaria por décadas e colocaria à margem o paradigma de segurança coletiva, forjado com o Conselho de Segurança da ONU.

Durante os anos 50, 60 e 70, o mundo viveu períodos de proliferação de armas nucleares e de tensões entre as duas superpotências, tendo como um dos momentos-limite a crise dos mísseis de Cuba, em 1962. No seio da OTAN, desenvolveram-se conversações sobre a necessidade de equilíbrio de poder nuclear diante da URSS, num primeiro momento, e a necessidade de limitação à sua proliferação, num segundo momento.

No entanto, é na década de 80 que surgiram os elementos mais significativos para a transformação da OTAN e seu atual significado. Em 30 de maio de 1982, a Espanha entrou para a OTAN, tornando-se o 16º membro da organização, e ao final desse ano foi dado o *start*, iniciativa para redução de armas estratégicas. Em 11 de março de 1985, Mikhail Gorbachev assumiu o cargo de secretário-geral do Partido Comunista e de dirigente maior da URSS, iniciando debates e criando medidas que começariam a transformar esse país e as relações deste com o mundo.

Na esteira dessas transformações, caiu o muro de Berlim, em 10 de novembro de 1989. Os Estados do Leste Europeu, sob influência da URSS, começaram a se tornar independentes, e, em 1º de julho de 1991,

o Pacto de Varsóvia se dissolveu oficialmente. Então, deu-se por encerrado oficialmente um primeiro momento da história da OTAN – o período da guerra fria. Essa trajetória e outros acontecimentos do início da década de 90, porém, levantaram possibilidades de transformações da Aliança do Atlântico.

Assim, a OTAN passou o final dos anos 80 e início dos anos 90 buscando adequar-se aos novos desafios que surgiam. Pouco tempo após a Guerra do Golfo, iniciada em 17 de janeiro de 1991 pelos EUA e aliados, com participação secundária da OTAN, a organização estabeleceu e publicou (pela primeira vez) seu novo Conceito Estratégico, em Roma, a 8 de novembro de 1991. O Conceito Estratégico deu ênfase a históricas diretrizes de salvaguarda da paz e da segurança na área euroatlântica, e, principalmente, incrementava a atitude de aproximação com antigos adversários. Em dezembro de 1991, foi inaugurado no âmbito da OTAN o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, renomeado em maio de 1997 para Conselho de Associação Euroatlântica (CAEA), como início de aproximação a Estados não membros. Tal aproximação resultaria no Grupo de Cooperação Mediterrâneo, o Diálogo Mediterrâneo, iniciado em 1994, na Parceria para a Paz, no Conselho Conjunto Permanente OTAN-Rússia e na Comissão OTAN-Ucrânia, em 1997.

Novos temas adentrando na agenda da segurança e defesa, novos parceiros e novos membros deram a tônica para a trajetória da OTAN até hoje, o que significou uma ampliação de seu escopo de atuação e influenciou o paradigma de segurança coletiva do pós-Segunda Guerra. Assim, a OTAN firmou em 10 de janeiro 1994 o programa Parceria para a Paz (PfP – *Partnership for Peace*), como forma de se aproximar dos países do Centro e do Leste Europeu e garantir mais estabilidade da região. Nessa direção, houve uma contínua aproximação com a Rússia, o que culminou na assinatura, em 27 de maio de 1997, do Ato Fundador, estabelecendo as bases e os princípios de relação entre esse país e a OTAN.

Essas ações abriram caminho para a ampliação da organização, inicialmente em 12 de março de 1999, com a entrada da República Tcheca, da Hungria, da Polônia e mais recentemente, em 29 de abril de 2004, da Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia, estabelecendo o número atual de 26 membros na OTAN e mais 20 parceiros no âmbito do PfP. Esses parceiros são: Albânia, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bielo-Rússia, Croácia, Finlândia, Geórgia, Irlanda, Cazaquistão, Moldávia, Quirguistão, Rússia, Suécia, Suíça, Tajiquistão, Macedônia, Turcomenistão, Ucrânia e Usbequistão.

Entre 1992 e 1996, a OTAN interveio, sob mandado do Conselho de Segurança da ONU, no conflito na Bósnia-Herzegovina, com o envio da Força de Aplicação da Paz (IFOR – *Implementation Force*) e depois com a Força de Estabilização (SFOR – *Stabilization Force*). Foi a primeira operação da OTAN fora dos domínios de um Estado membro. Todavia, em 24 de março de 1999, com a justificativa de necessidade de solução de um conflito que poderia levar a uma catástrofe humanitária na Europa, a OTAN bombardeou a ex-Iugoslávia, objetivando pôr fim à tentativa de Slobodan Milosevic, ex-presidente desse país, de manter sob seu domínio a província de Kosovo. Sem um mandado explícito do Conselho de Segurança da ONU – o que só se concretizou em 10 de junho de 1999, com a Resolução 1.244 – tal intervenção militar abriu um grande precedente em relação à primazia do Conselho de Segurança da ONU em agir com a força, debilitando o paradigma de segurança coletiva criado em 1945.

O século XXI se iniciou com um ataque de grandes proporções contra os EUA, o 11 de setembro, em 2001, abrindo um novo tema de intervenções militares – o terrorismo internacional – e fazendo a OTAN invocar, pela primeira vez em toda sua história, o artigo 5º de seu Tratado Constitutivo, o que traduz em agressão a todos os membros um ataque a um de seus membros e que é o âmago do princípio de Segurança Coletiva, nesse caso de um arranjo regional. As repercussões do 11 de setembro em relação à OTAN estão em gestação, principalmente após os ataques a Madrid, em 11 de março de 2004. Em maio desse mesmo ano, a OTAN assumiu oficialmente funções em Cabul, no Afeganistão, sua primeira ação fora da área euroatlântica, e, em junho, aceitou participar no treinamento aos militares que compõem o novo governo iraquiano após a guerra travada pelos EUA e aliados.

3 CARACTERÍSTICAS DA OTAN

A OTAN é uma organização Internacional político-militar de caráter regional e composição intergovernamental, ou seja, é constituída por Estados mediante um tratado que define seus princípios, objetivos e sua personalidade jurídica. Trata-se de uma aliança militar com fins de defesa e segurança, prevista a partir do artigo 51 da Carta da ONU. Criada por doze Estados, membros originários, a OTAN teve a entrada de mais quatro Estados membros até a década de 80 e de outros dez provenientes do antigo Pacto de Varsóvia, computando os 26 atuais Estados membros, conforme tabela 1.

TABELA 1 – OTAN: Estados membros e ano de entrada

PAÍSES MEMBROS	ANO DE ENTRADA
França, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Estados Unidos da América, Canadá, Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega, Portugal	1949: membros originários
Grécia e Turquia	1951: membros aderentes
Alemanha	1955: membro aderente
Espanha	1982: membro aderente
República Tcheca, Hungria, Polônia	1999: membros aderentes
Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia, Eslovênia	2004: membros aderentes

FONTE: NATO Review, 2004.

Conforme prevê o artigo 10 do Tratado do Atlântico Norte, qualquer Estado europeu que possa contribuir para os objetivos firmados poderá vir a aderir à organização após convite acordado por unanimidade dos Estados membros. Após 20 anos de vigência do tratado, qualquer Estado pode deixar de fazer parte do organismo, após um ano do ato de depósito do instrumento de denúncia, conforme prevê o artigo 13. Entretanto, não há distinção entre os membros originários e aderentes, como não há mecanismos de expulsão de Estados membros.

O orçamento anual da OTAN é de aproximadamente US\$ 900 milhões, sendo cerca de US\$ 150 milhões para a estrutura civil e de US\$ 750 milhões para a estrutura militar. Do orçamento civil, 60% são gastos com pessoal, 25% com programas especiais científicos e de informação e 15% com gastos operacionais. Do orçamento militar, 45% são destinados à exploração e manutenção para a execução de missões; 30% em gastos com pessoal civil, outros 20% com gastos administrativos gerais e 5% com investimentos em equipamentos. Outros US\$ 700 milhões são destinados anualmente ao Programa OTAN de investimento e segurança, custeado por 13 Estados e destinado a melhorias estratégicas de Estados membros, para operações especiais de manutenção da paz, como a IFOR e a SFOR, bem como para ações no âmbito de programas como o PfP. (NATO Review, 2004).

Em função de sua característica, ou seja, de uma aliança político-militar, grande parte das forças e recursos militares ficam sob o comando e o controle de cada Estado até serem direcionados a missões específicas da OTAN. A manutenção, o treinamento e o material são financiados pelos orçamentos de defesa de cada Estado membro. Da mesma forma, os custos de manutenção das representações civis e militares em todas as instâncias decisórias da organização são de responsabilidade de cada Estado membro. Atualmente, cerca de 15.000 pessoas representantes dos países estão alocadas nas estruturas da OTAN e sob responsabilidade e financiamento de cada país membro.

A estrutura de financiamento da OTAN é diversificada e descentralizada. Muitos Estados não participam de todas as atividades cooperativas e de seus financiamentos, porque os órgãos e as estruturas (objetos de análise específica mais adiante neste artigo), sejam permanentes ou temporários, possuem seus respectivos orçamentos.

Os Estados membros participam do financiamento dos gastos comuns, como as estruturas civis e militares, de acordo com a capacidade econômica comparativa ou capacidade de pagamento de cada país, levando-se em consideração indicadores econômicos como produto interno bruto (PIB) e situações político-estratégicas. Segundo se observa na tabela 2, os EUA contribuem com quase 1/4 do orçamento da organização (22,78%) e com Reino Unido (16,66%), Alemanha (15,54%) e França (15,3%), os outros três que mais contribuem, formam mais de 2/3 do financiamento da OTAN. Esse dado revela a pujança econômica desses países, que dedicam entre 1,4% e 3,5% de seus PIBs em gastos com defesa. Mesmo assim, os gastos com as estruturas permanentes da OTAN representam apenas 0,5% de todo o gasto dos Estados membros com defesa.

TABELA 2 – INDICADORES SELECIONADOS:

- (1) PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO CIVIL E MILITAR DA OTAN (2001);
 (2) GASTOS COM DEFESA EM RELAÇÃO AO PIB (2003);
 (3) PESSOAL MILITAR E CIVIL EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (2003);
 (4) FORÇAS ARMADAS: efetivos anuais médios (2003);
 (5) GASTOS COM DEFESA *PER CAPITA* (2003).

PAÍS	(1) (%)	(2) (%)	(3) (%)	(4) milhares	(5) US\$
Alemanha	15,54	1,4	0,9	285	478
Bélgica	2,78	1,4	1,0	42	400
Canadá	5,34	1,2	0,5	62	283
Rep. Tcheca	0,9	2,2	1,1	35	128
Dinamarca	1,58	1,6	1,0	22	588
Espanha	3,5	1,2	0,9	135	223
EUA	22,78	3,5	1,5	1.496	1.110
França	15,3	2,6	1,6	356	797
Grécia	0,38	4,2	5,1	203	611
Holanda	2,79	1,6	0,9	53	493
Hungria	0,65	1,9	1,4	45	114
Islândia	0,05	0,0	0,0	0	0
Itália	5,83	1,9	1,5	325	334
Luxemburgo	0,08	0,9	0,8	1	536
Noruega	1,14	2,0	1,4	22	891
Polónia	2,48	2,0	1,2	150	88
Portugal	0,63	2,1	1,4	68	273
Reino Unido	16,66	2,4	1,1	214	563
Turquia	1,59	4,8	3,9	823	112
TOTAL	100	-	-	4.337	646*

FONTES: NATO Review, 2004; NATO Handbook, 2001.

NOTA: não inclui os 7 países admitidos em 2004. (*) média;

A participação do pessoal ocupado nas estruturas militares e civis é muito grande, em relação à população economicamente ativa de cada Estado membro, chegando em alguns casos, como a Grécia, a 5,1%, e com peso significativo entre os países que mais contribuem com o orçamento da organização. Isso reflete uma destacada importância dos gastos com defesa na dinâmica econômica de cada país, o que em média representa um dispêndio de US\$ 646 por habitante por parte dos Estados membros da OTAN. Juntos, os países membros possuem um efetivo médio militar de 4,3 milhões de pessoas, com aproximadamente 1/3 representado pelas forças armadas dos EUA, a grande potência militar da atualidade.

4 OBJETIVOS E CONCEITO ESTRATÉGICO DA OTAN

As organizações internacionais possuem princípios, propósitos ou objetivos, possibilidades e limites nas Relações Internacionais, em função de seu tratado constitutivo, que igualmente as define enquanto sujeitos capazes de contrair direitos e obrigações. Além disso, sua atuação e o resultado institucional dessa atuação, como as resoluções dos órgãos da organização, fornecem novos princípios e propósitos, redefinem os anteriormente delineados e apontam novos campos de ação para as organizações (DIEZ DE VELASCO, 1999).

O Tratado Constitutivo da OTAN prevê, em seu preâmbulo, princípios que norteiam suas ações com base na vontade mundialmente expressa na Carta da ONU e da vontade dos Estados membros de viverem em paz com os outros povos e Estados. A salvaguarda da liberdade dos povos e dos indivíduos, com respeito à democracia e ao direito, figuram como metas ideológicas no tratado, ao lado de seu principal objetivo, o de “favorecer a estabilidade e o bem-estar na área do Atlântico Norte”, congregando esforços “para a defesa coletiva e para a preservação da paz e da segurança” (NATO, 1999a).

Além do capítulo VII, artigo 51, da Carta da ONU, o capítulo VIII, define os termos das possibilidades de acordos regionais, como a OTAN. Assim, o artigo 1º do Tratado do Atlântico Norte prevê a busca, pelos seus Estados membros, de soluções pacíficas de diferenças internacionais, não colocando em perigo a paz e a segurança internacionais, assim como se comprometem a não utilizar ou ameaçar utilizar a força de forma incompatível com os fins da ONU. Esse princípio também se aplica ao artigo 7º, responsabilizando primordialmente o Conselho de Segurança pela manutenção da paz e da segurança internacional. Significa, em última

instância, o reconhecimento explícito da primazia do Conselho de Segurança em medidas de imposição da paz.

Reforçando o objetivo de relações pacíficas, o artigo 2º abarca a ação de fortalecimento de instituições livres e consolidadas, com estabilidade institucional para proporcionar bem-estar geral. Esse mesmo artigo reforça a necessidade de compatibilização entre as políticas econômicas dos Estados membros, bem como a colaboração na área econômica entre as partes. Nesse sentido, para muitos países, e, principalmente para os países advindos do Pacto de Varsóvia, a participação na OTAN passou a significar um ingrediente a mais na busca de seu desenvolvimento socioeconômico, na medida em que os membros vão reforçar esses aderentes, para que possam ter capacidade de contribuir com os objetivos defensivos. Isso é o que prevê o artigo 3º do Tratado do Atlântico e caracteriza o vir-a-ser da OTAN, ou seja, que os Estados manterão e desenvolverão continuamente, por meios próprios ou em conjunto, “a sua capacidade individual e coletiva para resistir a um ataque armado”. Em complementaridade ao anterior, o artigo 4º destaca que qualquer parte define se está sob ameaça de sua integridade territorial, de sua segurança ou independência política, iniciando a partir daí consultas entre os Estados membros.

Definida a efetivação de um ataque armado contra uma ou mais partes, entra em cena os objetivos de reação a ele, previstos em seu artigo 5º:

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

O artigo 6º, por sua vez, define a área geográfica de ação da OTAN como sendo a dos países partes na Europa ou na América do Norte, bem como os territórios sob jurisdição dos países membros. No entanto, o pós-guerra fria trouxe grandes transformações nas possibilidades de atuação da OTAN fora do âmbito da área geográfica dos países membros e fora da área da Europa e da América do Norte, ou, como é conhecida, a área euroatlântica. Trata-se, na verdade, da transformação nos objetivos da organização por meio de mudança em seu Conceito Estratégico. Assim, a intervenção na ex-Iugoslávia constituiu-se na primeira fora do território de um Estado membro; as recentes aparições no Afeganistão e a ajuda em treinamento ao Iraque foram as primeiras ações fora da área euroatlântica.

O Conceito Estratégico é uma construção histórica da OTAN e transmuta no tempo em decorrência da mutação do cenário internacional, das Relações Internacionais de poder e, conseqüentemente, das perspectivas de escopo para a organização. O Conceito Estratégico é uma declaração dos propósitos e tarefas da OTAN, definindo as grandes diretrizes político-militares para o alcance de seus objetivos.

Definido inicialmente como Conceito Estratégico para a Defesa da Área do Atlântico Norte, foi desenvolvido entre 1949 e 1950 para abarcar as estratégias de operações em grande escala na defesa dos territórios dos Estados membros. Nos anos iniciais, o objetivo era fazer frente à eminente ameaça de enfrentamento com a URSS. Definiu-se então a estratégia de represália maciça, com ênfase na dissuasão e na ameaça de uso de armas nucleares.

Em 1967, o Conceito Estratégico passou por transformações e foi da represália maciça para a resposta flexível, ou seja, ao mesmo tempo em que abriu o leque de entendimento de agressão contra um Estado membro, manteve os possíveis agressores mais cautelosos quanto às possibilidades de ação militar de resposta. Mas na continuidade da guerra fria e nas crescentes ameaças de uma guerra nuclear, o Relatório Harmel (um documento interno que resulta de estudos sobre a situação da guerra fria e o papel da OTAN nela) encontrou ressonância dentro da Aliança Atlântica. Com isso a OTAN começou a focalizar-se na defesa, no diálogo e no controle de armamentos como elementos centrais de seu Conceito Estratégico (RAYA, 1997). Entre o final da guerra fria, com a queda do muro de Berlim, em novembro de 1991, foi desenvolvido e aprovado um novo Conceito Estratégico, englobando as principais transformações que os acontecimentos delineavam e os principais objetivos dos Estados mem-

bro a partir da OTAN. Uma primeira grande diferença foi a publicação oficial do documento contendo as diretrizes do Conceito Estratégico. Continuando a ênfase na segurança e defesa do Continente Europeu, o novo Conceito Estratégico estabeleceu a necessidade de aproximação com os Estados antigos adversários.

Em 1999, um novo Conceito Estratégico foi gestado e aprovado pelos Estados membros. Nele, a OTAN reafirmou seus objetivos gerais de defesa comum, da paz e da estabilidade na zona euroatlântica, salvaguardando a democracia, a liberdade individual e o Estado de Direito. Sacramentada a visão de que está muito mais distante uma guerra generalizada no entorno euroatlântico, o novo Conceito Estratégico chamou a atenção para novos desafios e para o aumento dos riscos de conflitos étnicos, de violações de direitos humanos, de instabilidade política e econômica e de proliferação de armas de destruição em massa e seus meios de lançamento.

Uma inovação desse novo Conceito Estratégico, em 1999, foi a definição mais ampla de segurança, abarcando para sua manutenção questões político-econômicas. Assim, apareceram em destaque como pontos específicos de uma ação mais ampla da OTAN para a manutenção da segurança e da paz na área dos países membros, questões como:

A preservação do vínculo transatlântico; a manutenção das capacidades militares eficazes; o desenvolvimento de uma identidade europeia de defesa e segurança a partir da Aliança; a prevenção de conflitos e a gestão de crises; a associação, a cooperação e o diálogo; a ampliação; o controle de armamentos, o desarmamento e a não proliferação; a busca de capacidades militares cooperativas e eficazes (NATO, 1999a).

Os ataques aos EUA, em 11 de setembro de 2001, e a invasão estadunidense ao Afeganistão e ao Iraque levantaram novos parâmetros e desafios para a OTAN. Depois desses acontecimentos, ficou cada vez mais explicitado dentro da organização que os objetivos de paz e de segurança na área euroatlântica significam alargar o flanco de ação para além dessa mesma área, elevando contingentes, criando temas em defesa e segurança, reestruturando-se para manter-se eficaz e mantendo uma política de alargamento e abertura para novos Estados membros.

O terrorismo internacional e as armas de destruição em massa tornaram-se temas e objetivos presentes permanentemente no seio da OTAN. A partir da Conferência de Cúpula de Praga, em 2002, a OTAN passou cada vez mais a incorporar novos temas, fundamentais para a ação de segurança e defesa, como as ações terroristas e as armas químicas e biológicas. Assim, passou a integrar ações de preparação que vão além daquelas previstas em conflitos convencionais, ao mesmo tempo em que incorporou a noção de que a segurança e a defesa da área euroatlântica significam ações fora dessa área, seja como resposta a ações ou como ação preventiva (COSTA, 2004).

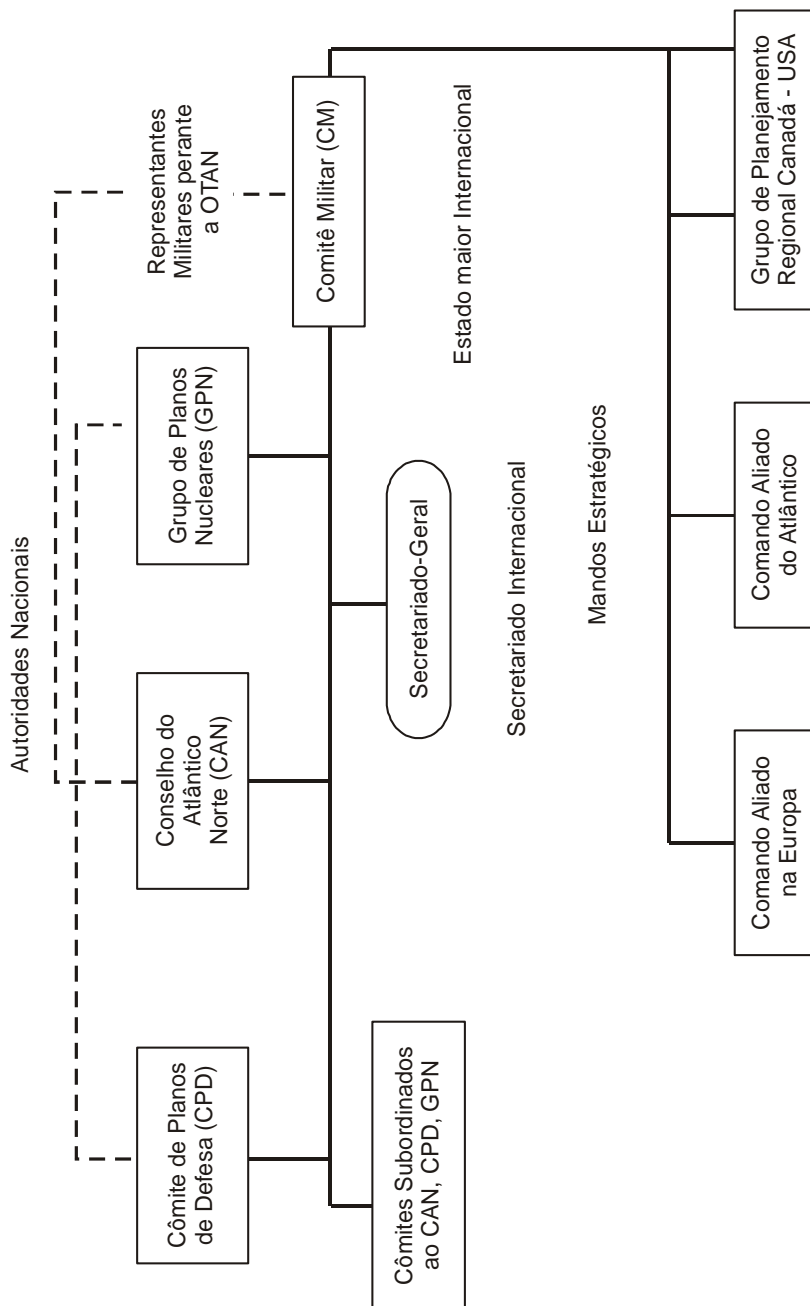
5 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

A sede da OTAN é em Bruxelas, Bélgica, onde se encontra a sede permanente do Conselho do Atlântico Norte e o centro de decisão política, abarcando praticamente todas as principais estruturas de comando da organização. Na sede permanecem em tempo integral aproximadamente 3.000 pessoas, das quais cerca de 50% são de delegações nacionais e de representantes militares perante a OTAN, outros 40% são de pessoal civil do Secretariado Internacional e das agências, e os demais 10% pertencem ao Estado-Maior Internacional.

Para o alcance de seus objetivos, o Tratado do Atlântico Norte previu a criação de um aparato institucional básico, conforme seu artigo 9º:

As partes estabelecem pela presente disposição um Conselho, no qual cada uma delas estará representada para examinar as questões relativas à aplicação do Tratado. O Conselho será organizado de forma que possa reunir rapidamente em qualquer momento. O Conselho criará os organismos subsidiários que possam ser necessários; em particular, estabelecerá imediatamente uma comissão de defesa que recomendará as providências a tomar para aplicação dos artigos 3º e 5º (NATO, 1999a).

FIGURA 1: OTAN – organograma da estrutura principal



FONTE: NATO Handbook, 2001.

Relações Internacionais em Revista, Curitiba, n. 6, p. 129-151, 2006.

Assim, com base em prerrogativas reservadas ao Conselho, vários órgãos foram sendo criados através do tempo, estabelecendo uma complexa malha de organismos a partir de uma estrutura civil ou política e uma estrutura militar, com uma sistemática decisória, representada na figura 1.

Na estrutura civil e geral da OTAN, o Conselho do Atlântico Norte (CAN) é o órgão supremo e o único com autoridade explícita no Tratado Constitutivo. Depois de 1952, passou a ser considerado um órgão permanente, no âmbito de embaixadores (representantes permanentes dos Estados membros), que se reúnem ao menos uma vez por semana. O CAN se reúne, no mínimo, duas vezes ao ano, em níveis mais altos, como ministros de Assuntos Exteriores, ministros de Defesa ou chefes de Estado e de governo, o que ocorre principalmente na realização das conferências de cúpula da OTAN.

O CAN tem um importante papel político, pois define as grandes linhas de atuação e faz a divulgação, por intermédio de comunicados e declarações, das políticas e decisões da aliança, que servirão de instrumento para a formação da opinião pública. É o órgão máximo na estrutura decisória da organização, e suas decisões são tomadas por consenso ou pela unanimidade, não existindo diferenciação de voz e voto entre os Estados membros.

Outro órgão de destaque é o Comitê de Planos de Defesa (CPD), encarregado das principais questões de defesa e dos planos coletivos de defesa. Dentro de suas responsabilidades possui as mesmas funções, atribuições e autoridade do CAN, sendo também composto de representantes permanentes ou de ministros de Defesa dos Estados membros. Esses ministros que fazem parte do CPD se reúnem na mesma periodicidade no âmbito do Grupo de Planos Nucleares (GPN), em que tratam de assuntos políticos especificamente ligados às forças nucleares.

O secretário-geral da OTAN – um estadista de prestígio internacional proveniente de um dos Estados membros e eleito por eles – preside todos os conselhos mencionados e outros de alto nível da organização, como os responsáveis pelas relações com outros Estados, e tem a importante missão de ser o responsável executivo da OTAN, por meio da Secretaria-Geral.

São ainda funções do secretário-geral promover e dirigir o processo de consultas e tomada de decisões, propor temas para debates, mediar disputas entre os Estados membros, ser o principal porta-voz da OTAN interna e externamente e dirigir o Secretariado Internacional, que é um conjunto de órgãos composto de pessoal dos países membros e que dá

suporte tanto ao secretário-geral quanto ao Conselho do Atlântico Norte e seus comitês subordinados.

Compõem também a estrutura civil principal da OTAN o Conselho de Associação Euroatlântica (CAEA), um órgão que abriga a OTAN e Estados não membros para cooperação política e militar, e a Assembléia Parlamentar da OTAN – que não faz parte da estrutura da organização – composta de parlamentares de países membros que discutem assuntos de interesse da aliança e dos Estados membros, tentando influenciar nas decisões.

A estrutura militar tem como principal órgão o Comitê Militar, composto de representantes perante a OTAN de forma permanente e subordinado ao CAN, ao GPN e ao CPD (a quem assessora em momentos de crise). Sua principal função é prestar assessoria ao direcionamento político e estratégico militar, dando diretrizes ao Comando Estratégico, que é composto de dois outros principais órgãos militares da OTAN: o Comando Aliado na Europa e o Comando Aliado do Atlântico. Com estrutura e funções semelhantes, há ainda o Grupo de Planejamento Regional Canadá-Estados Unidos, que tem como função coordenar a defesa e a segurança nas áreas de ambos os países. Sob o mando desses órgãos existem vários comandos regionais distribuídos em vários Estados membros.

Como integrante da estrutura militar existe ainda o Estado-Maior Internacional, composto de pessoal militar e alguns civis cedidos pelos Estados membros, que têm responsabilidade supranacional, já que objetivam o interesse comum de toda a aliança e não de seus Estados nacionais. O Estado-Maior possui estrutura e funções que lhe conferem a posição de executivo da estrutura militar, diretamente ligado ao Comitê Militar.

A OTAN não possui efetivo militar próprio, mas efetivos militares dos Estados membros que se articulam dentro da estrutura militar da organização e estão disponíveis sempre que esta precisar acionar seus mecanismos de defesa e de ação para a segurança. A Islândia, por não possuir exército, não participa com efetivos militares e é representada no Comitê Militar por um civil.

Após o final da guerra fria, a estrutura militar vem sofrendo transformações com o objetivo agir de forma rápida e eficaz diante dos desafios impostos, tendo como principal exemplo o Programa de Gestão de Crises. Atualmente está em gestação uma outra transformação que redefinirá as estruturas de comando militares na busca de aperfeiçoar a eficácia da organização.

A tomada de decisão da OTAN é feita pela unanimidade ou pelo consenso. Isso significa uma dificuldade muito grande, em face das – sempre presentes – diferenças de opiniões e interesses entre os Estados membros. Por isso, a tomada de decisão é bastante complexa, abarcando vários comitês de estudos, planejamento e assessoramento, que, por sua vez, formam uma rede para consultas recíprocas, aproximando posições, a fim de se chegar aos órgãos superiores de decisão com poucas diferenças. No entanto, nos últimos anos, a OTAN tem reduzido gradativamente o número de órgãos subordinados aos principais como forma de tornar menos oneroso e mais eficaz o processo de tomada de decisão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde sua criação a OTAN tem realizado conferências de chefes de Estado, ou Conferência de Cúpula, tendo em 28 e 29 de junho de 2004 realizado sua 17ª edição em Istambul, na Turquia. As conferências, que não possuem uma regularidade preestabelecida e ocorrem muito mais pelas circunstâncias históricas, se revestem de uma importância singular. Com elas e com definições mais gerais de suas conversações começam os entendimentos sobre as ações a serem tomadas pelas instâncias da estrutura institucional, que, por sua vez, articulam-se em assessoramento aos órgãos principais para a adoção e preparação de decisões. Assim, foram fundamentais a Conferência de Roma (1991), com a publicação no novo Conceito Estratégico, a de Washington (1999), com a redefinição do Conceito Estratégico, a de Praga (2002), com as redefinições perante a ameaça do terrorismo internacional, e a de Istambul após a invasão dos EUA e do RU ao Iraque e a primeira com 26 Estados membros.

Em Istambul, a OTAN consolidou as linhas gerais de ação para o início do século XXI: a defesa e a segurança dos Estados membros; a defesa de valores comuns como democracia e direitos humanos; o combate ao terrorismo internacional e à proliferação de armas de destruição em massa; a continuidade da aproximação com a Rússia e com a Ucrânia; o desenvolvimento e aprofundamento da cooperação com os demais países sócios, no âmbito da Parceria para a Paz e o Diálogo Mediterrâneo, e com outros que venham a contribuir para a segurança dos Estados membros e da sociedade internacional; por fim, a atuação eficaz na gestão de crise evitando que o conflito ameace a estabilidade geral.

A definição dessas linhas gerais remete ao futuro da problemática maior apontada anteriormente. De fato, a trajetória da OTAN é de fundamental importância para o paradigma de segurança coletiva, assegurado na Carta da ONU, bem como para a estabilidade geral do sistema internacional. A guerra fria foi o pilar da existência da OTAN e não deixou que se realizasse o sistema de segurança coletiva forjado em 1945. Com o fim da guerra fria e do Pacto de Varsóvia, aparentemente o mesmo fim estava delineado para a OTAN. Ao invés disso, seus Estados constituintes transformaram suas estruturas e Conceito Estratégico para prepará-la a novos desafios, que se iniciaram com a intervenção na ex-Iugoslávia.

Os bombardeios em Kosovo (1999) sem um mandado expresso do Conselho de Segurança, porém, abrem espaço para o precedente de quebra da primazia deste na imposição da paz. A partir de então, começam as desconfianças dos Estados membros da ONU em relação à legitimidade do Conselho de Segurança em agir em prol da paz e da segurança mundial. A invasão dos EUA e RU ao Iraque é o precedente mais grave, e o início da participação da OTAN em treinamento de militares iraquianos a partir de decisão em Istambul corrobora tal tendência.

Ao se relacionar com o Iraque, a OTAN pretende garantir o que EUA e RU não conseguiram na Comunidade Internacional e no Conselho de Segurança, ou seja, está legitimando a ação no Iraque. Isso traz uma maior desconfiança quanto às possibilidades do Conselho de Segurança e do paradigma de segurança coletiva forjado com a ONU em 1945. Por outro lado, a OTAN passa a representar uma verdadeira polícia internacional – papel que de alguma maneira vai assumindo em seu alargamento e em sua aproximação com Estados-chave na cena internacional.

Nessa trajetória, temas relevantes são e serão tratados pela OTAN e podem ser objeto de observação sobre seus caminhos: a questão dos Balcãs; a relação com a União Européia e com desenvolvimento por parte desta de uma política de segurança e defesa comum; a relação com a Rússia e com a Ucrânia; o Diálogo Mediterrâneo e a questão Palestina-Israel; a aproximação com Estados sócios e não membros, como a China; sua atuação e a situação do Afeganistão e do Iraque; o desenvolvimento do terrorismo internacional e as respostas da organização; por último e talvez o principal elemento a ser considerado na definição das tendências da OTAN, a trajetória de ação dos EUA na tentativa de consolidação de sua posição de hegemonia econômica, política e militar na arena mundial, bem como as respostas a essas ações e suas repercussões nas Relações Internacionais.

REFERÊNCIAS

COSTA, Rogério Santos da. A falência do sistema de segurança coletiva e suas implicações para processos de integração. In: IV FOMERCO, 2003, Maringá. **Anais...**

_____. NOZAR, Karina da Silveira; SANTOS, Rafael dos. A segurança coletiva pós-guerra fria: a influência da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). **Revista do Curso de Relações Internacionais – Univali**, Florianópolis, n. 6, jun. 2004.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las organizaciones internacionales**. 11. ed. Madrid: Tecnos, 1999.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION (NATO). **Nato Handbook**. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/handbook/2001/index.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2004.

_____. **Nato Review**, verão 2004. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/statistics.html>>. Acesso em: 5 jun. 2004.

_____. **The NATO documentation: 50th anniversary edition – 1949-1999**. Brussels, Belgium: NATO, 1999.

_____. **The NATO handbook: 50th anniversary edition –1949-1999**. Brussels, Belgium: NATO, 1999a.

RAYA, María Angustias Caracuel. **Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría**. Madrid: Tecnos, 1997.

Artigo recebido em 17/11/2006.
Aprovado para publicação em 4/12/2006.