



AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

J U N H O D E 2 0 0 4



EUA E OTAN: UMA ALIANÇA DE OBJETIVOS



(Foto do Departamento de Estado - Janine Sides)

Quando saudou os membros mais novos da Otan na cerimônia de adesão à organização, realizada na Casa Branca em 29 de março de 2004, o presidente George W. Bush ressaltou que a unidade e o compromisso com a liberdade haviam levado a Aliança à vitória na Guerra Fria e fariam o mesmo na guerra contra o terrorismo.

"Atualmente nossa Aliança enfrenta um novo inimigo que causou a morte de pessoas inocentes de Nova York a Madri. Os terroristas odeiam tudo o que essa Aliança representa. Desdenham nossa liberdade, temem nossa unidade, procuram dividir-nos. Mas não conseguirão. Não seremos divididos", disse ele. "Juntos, a Europa e os Estados Unidos podem liderar as nações pacíficas contra os perigos do nosso tempo. A Europa e os Estados Unidos podem promover a liberdade e dar esperança e apoio aos que buscam se livrar do jugo do isolamento, do medo e da opressão. Essa é a missão que a história reservou à Otan — a Aliança grande e segura de 26 nações —, e a aceitamos com orgulho."

A Aliança da Otan é hoje, como tem sido desde sua fundação há 55 anos, uma organização ímpar e de valor inestimável. É, como afirmou seu secretário-geral, Jaap de Hoop Scheffer, "um lugar em que a América do Norte e a Europa se reúnem para discutir as questões políticas mais importantes de nossa pauta. É onde os países que compartilham valores comuns de forma mais profunda combinam ações comuns. E é a plataforma para que, juntas, as forças militares mais eficientes do mundo defendam nossa segurança, nossos valores e nossos interesses onde quer que seja necessário".

Quando se reunirem em 28 e 29 de junho em Istambul, os 26 membros da Aliança Transatlântica darão continuidade ao diálogo transformacional iniciado dois anos atrás em Praga e buscarão intensificar a cooperação para enfrentar os desafios desta era no aspecto da segurança.

Esta edição da *Agenda da Política Externa dos EUA* analisa a recém-expandida Aliança da Otan, apresentando vários pontos de vista em artigos, comentários e referências de especialistas em segurança nacional do governo, do Congresso e dos setores acadêmico e de pesquisa pública.

eJOURNAL USA

AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS EUA • JUNHO DE 2004 • VOLUME 9 • NÚMERO 2
<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

ÍNDICE

EUA E OTAN: UMA ALIANÇA DE OBJETIVOS

A Otan Continua a Ser Nossa Aliança Essencial	5
<i>R. Nicholas Burns, embaixador dos EUA na Organização do Tratado do Atlântico Norte</i> Como desdobramentos da cúpula em Istambul, os Estados Unidos têm em mente cinco objetivos ambiciosos para possibilitar que a Otan enfrente os desafios do século 21 com eficácia.	
EUA e Otan: uma Parceria em Ação	8
<i>A. Elizabeth Jones, secretária de Estado adjunta para Assuntos Europeus</i> As previsões de que a existência da Otan não é mais pertinente e que a instituição será extinta vêm se mostrando equivocadas.	
Otan: uma Aliança em Transformação	10
<i>Ian Brzezinski, subsecretário adjunto de Defesa para Assuntos Europeus e da Otan</i> A defesa coletiva continua sendo o objetivo fundamental da Otan, mas as missões decorrentes dessa responsabilidade mudaram drasticamente em comparação com as planejadas durante a Guerra Fria.	
A Nova Política de Cooperação Transatlântica para Defesa	13
<i>Jaap de Hoop Scheffer, secretário-geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte</i> Diante da volubilidade da atual conjuntura estratégica, a Otan será uma âncora da estabilidade.	
O Papel da Otan na Segurança do Grande Oriente Médio	16
<i>Chuck Hagel, senador republicano dos EUA e membro da Comissão de Relações Exteriores</i> Turquia, Afeganistão, Iraque, Mediterrâneo e Israel-Palestina são cinco áreas em que a Otan tem potencial para utilizar sua experiência com bons resultados.	
A Cúpula de Istambul: Enfrentando o Desafio	20
<i>Joseph R. Biden, senador dos EUA e líder democrata da Comissão de Relações Exteriores</i> É hora de os membros da Otan esquecerem o debate sobre o Iraque e voltarem a atenção para a necessidade comum de êxito na estabilização desse país para a segurança de todos.	
Momento de Definição de Objetivos e Compromissos	23
<i>Simon Serfaty, Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais</i> Os Estados Unidos e seus parceiros da aliança transatlântica precisam reconhecer que todos dependem do sucesso na consecução e manutenção da segurança e da estabilidade e substituir a competitividade oposicionista pelo equilíbrio da complementaridade.	
Parceria para a Paz: Traçando o Caminho para uma Nova Era	28
<i>Jeffrey Simon, Instituto de Estudos Estratégicos Nacionais</i> O vitorioso programa de parcerias da Otan deve ser transformado, adaptado a outras regiões e equipado com melhores recursos para enfrentar os novos desafios em termos de segurança.	

A Segurança Ocidental e o Grande Oriente Médio

35

Anthony H. Cordesman, Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais

Para levar segurança ao Grande Oriente Médio, será preciso, entre outras coisas, enfrentar as causas principais da instabilidade, da violência e do terrorismo.

Propostas para Renovação da Parceria Atlântica

42

Charles A. Kupchan, Conselho de Relações Exteriores

A Europa e os Estados Unidos precisam se lembrar das lições do passado e concentrar-se em cinco tarefas para fortalecer a Aliança.

Bibliografia

47

Sites principais na internet

49

eJOURNAL USA

AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS EUA

JUNHO DE 2004 • VOLUME 9 • NÚMERO 2

O Escritório de Programas Internacionais de Informação do Departamento de Estado dos EUA publica cinco revistas eletrônicas - *Perspectivas Econômicas, Questões Globais, Questões de Democracia, Agenda da Política Externa dos EUA e Sociedade e Valores dos EUA* -, que analisam as principais questões enfrentadas pelos Estados Unidos e pela comunidade internacional, bem como a sociedade, os valores, o pensamento e as instituições do país. Cada revista é catalogada por volume (de acordo com o ano) e número (de edições publicadas durante o ano).

A cada mês sai uma revista nova, que no prazo de duas a quatro semanas é seguida de versões em francês, português e espanhol. Algumas também são traduzidas para o árabe e o russo.

As opiniões expressas nas revistas não refletem necessariamente a posição nem as políticas do governo dos EUA. O Departamento de Estado dos EUA não assume responsabilidade pelo conteúdo nem pela continuidade do acesso aos sites da internet para os quais há links nas revistas; tal responsabilidade é única e exclusivamente das entidades que publicam esses sites. Os artigos, fotografias e ilustrações das revistas podem ser reproduzidos e traduzidos fora dos Estados Unidos, a menos que contenham restrições explícitas de direitos autorais. Nesse caso, é necessário pedir permissão aos detentores desses direitos mencionados na publicação.

O Escritório de Programas Internacionais de Informação mantém os números atuais e atrasados em vários formatos eletrônicos, bem como uma relação das próximas revistas, em "<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>". Comentários são bem-vindos na Embaixada dos Estados Unidos no seu país ou nos escritórios editoriais:

Editor, eJournal USA: U.S. Foreign Policy Agenda
IIP/T/PS
U.S. Department of State
301 4th St. S.W.
Washington, D.C. 20547
United States of America
E-mail: ejforpol@state.gov

Este número da AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA pode ser encontrado na home page internacional do Escritório de Programas Internacionais de Informação, no seguinte endereço da World Wide Web:
"<http://usinfo.journals/itps/0604/ijpp/ijpp0604.htm>".

EDITOR	Merle D. Kellerhals, Jr.
EDITORA-GERENTE	Rebecca Ford Mitchell
EDITORES COLABORADORES	Brenda T. Butler
.....	David Anthony Denny
.....	Jody Rose Platt
.....	Jacquelyn S. Porth
ESPECIALISTAS EM REFERÊNCIAS ...	Samuel M. Anderson
.....	E. Camille Lyon
.....	Vivian R. Stahl
COORDENADOR DE PROGRAMAS	Tracy R. Nelson
EDITORA-CHEFE.....	Judith S. Siegel
EDITOR EXECUTIVO.....	Guy E. Olson
GERENTE DE PRODUÇÃO	Christian Larson
ASSISTENTE DE GERENTE DE PRODUÇÃO	Sylvia Scott
DIRETORA DE ARTE	Min-Chih Yao
ILUSTRAÇÃO DA CAPA	Thaddeus Miksinski
REVISÃO DE PORTUGUÊS.....	Marília Araújo
CONSELHO EDITORIAL.....	George Clack
.....	Kathleen R. Davis
.....	Francis B. Ward

A OTAN CONTINUA A SER NOSSA ALIANÇA ESSENCIAL

R. Nicholas Burns

Embaixador dos EUA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan)



Como desdobramentos da cúpula da Otan em Istambul, os Estados Unidos têm em mente cinco objetivos ambiciosos para a organização: acionar tropas e recursos para uma presença mais vigorosa no Afeganistão; definir seu papel no Iraque; ampliar as ações práticas no Grande Oriente Médio; melhorar seu relacionamento com a União Européia; aumentar e fortalecer suas relações com a Rússia. Os Estados Unidos continuam comprometidos com a Otan, a Aliança essencial, e com o multilateralismo para realizar a visão comum dos EUA e da Europa de um futuro seguro, pacífico, democrático e próspero.

Criada originalmente para proteger a Europa Ocidental contra a agressão comunista soviética, a Otan dos dias atuais se adaptou às ameaças do século 21, transformou-se politicamente, adquiriu novos recursos militares e abraçou missões novas importantes no enfrentamento da ameaça do terrorismo global em suas linhas de frente. Como desdobramentos da cúpula da Otan de junho em Istambul, os Estados Unidos têm em mente cinco objetivos ambiciosos para a Aliança que já tem 55 anos. Essa venerável instituição multilateral continua a ser a ponte transcontinental vital entre os Estados Unidos e o Canadá e as democracias da Europa, promovendo a segurança em dois continentes.

Desde 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos e seus aliados estão envolvidos em uma grande reforma da Otan. Na Cúpula de Praga, em novembro de 2002, os aliados aprovaram um plano para criar uma nova Otan — diferente da instituição da Guerra Fria em termos de missão, afiliação e capacidade. Os resultados de nossos esforços de transformação ficarão evidentes na Cúpula de Istambul em junho de 2004.

Essa transformação decisiva tem ocorrido simultaneamente com a maior ampliação da Aliança desde sua fundação em 1949. A Cúpula de Istambul marcará o primeiro encontro dos chefes de Estado da Otan com 26 países membros. A inclusão de Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, România, Eslováquia e Eslovênia concluiu a maior rodada de ampliação da Otan em seus 55 anos de história.

Esses sete países entraram na Otan no fim de março deste ano, ajudando a consolidar a revolução democrática dos ex-países do Pacto de Varsóvia. Sua adesão dá nova energia à Aliança e reafirma a importância da segurança como condição para o progresso e a prosperidade. Nas palavras da presidente da Letônia, Vaira Vike-Friberg, os novos membros da Otan "sabem o significado e o valor da liberdade. Sabem que vale a pena todo o esforço para apoiá-la, mantê-la, defendê-la e lutar por ela".

Tão importante quanto a transformação política da Otan tem sido sua evolução de aliança militar defensiva e estática com um enorme exército pronto para deter uma ameaça soviética à Europa Ocidental. No passado, o olhar da Otan era dirigido para dentro, para as ameaças da Guerra Fria contra o coração da Europa. O futuro da Otan é olhar para fora, para os desafios das redes terroristas globais, visando em particular a segurança de seus membros do arco de instabilidade que vai do Sul e parte central da Ásia ao Oriente Médio e norte da África.

Para enfrentar essas novas ameaças, a Otan está começando a incorporar recursos militares modernos para produzir uma força com maior capacidade de mobilização — socorro e reabastecimento aéreos estratégicos, munição de alta precisão, vigilância ar-solo e suporte aos serviços de combate. No terceiro trimestre do ano passado, a Otan criou uma nova estrutura de comando militar, mais enxuta, e um novo Comando Aliado da Transformação em Norfolk

para levar aos aliados europeus os novos conceitos revolucionários de treinamento, doutrina e tecnologia implantados pelo Estado Maior das Forças Armadas dos EUA. Mais importante ainda, a Aliança criou uma Força de Resposta da Otan [NATO Response Force - NRF] flexível, ágil e moderna, cuja maior contribuição vem da França. A NRF está preparada para qualquer missão, seja resgate de reféns, ajuda humanitária, resposta a atentados terroristas ou conflito de alta intensidade. A missão pode ser montada e enviada dentro de poucos dias a qualquer lugar do mundo, sendo sustentável no local da ação.

Hoje em dia, a Otan tem mais tropas em missões em locais longínquos do que jamais teve em toda sua história. Além das operações atuais em Kosovo e na Bósnia e o apoio à brigada internacional polonesa no Iraque, a Otan assumiu uma missão histórica no Afeganistão, onde comanda a Força Internacional de Assistência à Segurança [International Security Assistance Force – Isaf] da ONU em Cabul.

Ao nos prepararmos para a Cúpula da Otan de Istambul e olharmos para o futuro, vemos cinco objetivos para a Otan. Eles formam uma agenda ambiciosa para nossa Aliança.

Nossa maior prioridade é ajudar o povo afegão a reconstruir seu país devastado pela guerra. A Otan, que comanda a Isaf, precisa reforçar seu papel de organização mantenedora da paz no Afeganistão. Os aliados concordaram em expandir nossa missão para além de Cabul, com o fim de manter nossa presença em todo o país e ajudar o governo afegão a ampliar sua autoridade e garantir segurança para as eleições nacionais. Estamos criando cinco novas Equipes de Reconstrução nas províncias. Mas o sucesso da Otan dependerá de tropas e recursos militares para o cumprimento das tarefas. Os EUA conclamam os países europeus a contribuir com mais tropas e recursos para construir uma presença mais vigorosa da organização no Afeganistão.

Nosso segundo objetivo importante é estudar uma forma de aumentar o papel da Otan no Iraque, como sugeriu o presidente Bush. Os eventos recentes tornaram essa tarefa difícil, mas a proposta é apoiada por um grupo grande de aliados. Depois de o governo interino do Iraque tomar posse em 30 de junho, os aliados da Otan

continuarão a prestar serviços como membros de valor das forças de coalizão. A Otan pode prestar uma ajuda inestimável aos iraquianos na transição de ditadura para um futuro democrático. A definição dessa missão será um tema importante de discussão para os chefes de Estado da Otan durante a cúpula de junho em Istambul e nos próximos meses.

Como terceiro objetivo, a Otan deverá ampliar suas ações no mundo árabe e em Israel, com o fim de ajudar esses países a achar o caminho para um futuro de paz no Grande Oriente Médio. Os Estados Unidos querem que a Otan seja um dos participantes principais de nossa ação de longo prazo nessa vasta região. Consultas recentes realizadas pela Aliança na região demonstraram um certo grau de apoio a um relacionamento mais estreito com a Otan.

Mudanças duradouras no Oriente Médio ajudarão a atacar as raízes da crise do terrorismo, criando oportunidades para a consolidação da democracia e da sociedade civil. É um desafio que a Europa e os Estados Unidos devem assumir. Podemos transformar o Diálogo do Mediterrâneo da Otan em uma verdadeira parceria, oferecendo treinamento e exercícios militares e prestando atendimento a outros países da região, por meio da Iniciativa de Cooperação de Istambul. Nossa meta deve ser a cooperação prática com esses países que desejam uma relação mais próxima com a Otan.

Nosso quarto objetivo é melhorar as relações entre a Otan e a União Européia (UE), as duas grandes instituições responsáveis pelo futuro da Europa, principalmente dos Bálcãs. As ampliações dessas organizações em 2004 fizeram avançar nosso objetivo comum de uma Europa unida, livre e em paz. Para tal fim, as duas organizações continuarão sua tarefa de manter a paz e a estabilidade nos Bálcãs.

A Otan concluirá com sucesso sua missão de paz na Bósnia, provavelmente em dezembro de 2004, e dará apoio a uma nova missão da UE em conformidade com o convênio "Berlim Plus" firmado pelas duas organizações em março último. Mas a Otan deverá manter uma forte presença e uma sede militar em Sarajevo para ajudar as autoridades bósnias a levar criminosos de guerra à justiça.

Em Kosovo, a Otan continuará a missão da Kfor (Força de Kosovo), mantendo a segurança e a estabilidade que Kosovo precisa para seu plano, apoiado internacionalmente, de expandir as instituições democráticas, proteger os direitos das minorias, reintegrar as pessoas deslocadas e iniciar diálogo com Belgrado. Se houver avanços expressivos até meados de 2005, a comunidade internacional poderá começar a lidar com a questão do futuro status político de Kosovo. Juntos, Otan e UE devem continuar a apoiar a transição para uma democracia estável e voltada ao mercado em Kosovo, Bósnia e Macedônia.

Nosso quinto objetivo é aumentar e fortalecer as relações da Otan com a Rússia. Nossa ação construtiva por meio do Conselho Otan-Rússia tem contribuído para maior segurança de nossos cidadãos hoje do que nos últimos 50 anos. A Otan e a Rússia participarão de um grande exercício de gerenciamento de crises de emergência civil em Kaliningrado em junho. Contudo, a Otan pode fazer muito mais na Rússia — de busca e resgate marítimo, defesa antimíssil do teatro de operações militares a maior cooperação no Mar Negro para missões conjuntas de paz. A Otan precisa envidar esforços para estreitar as relações e enterrar para sempre nossas divergências do passado.

Um outro obstáculo precisa ser superado para que a Aliança atinja seus objetivos: a defasagem persistente e crescente entre a capacidade militar dos EUA e a de seus aliados. Para que a transformação da Otan e as missões de longo prazo sejam bem-sucedidas, nossos aliados europeus precisarão gastar mais — e de maneira mais sábia — em defesa. Os EUA gastarão US\$ 400 bilhões em defesa neste ano; os outros 25 aliados gastarão juntos menos da metade desse valor.

Além disso, há a "defasagem de utilização" — dos 2,4 milhões dos homens e mulheres do efetivo europeu, apenas 3% deles estão em serviço em nossas missões prioritárias nos Bálcãs, Afeganistão e Iraque. Forças estáticas, não treinadas, mal-equipadas e não utilizadas nada contribuem para a Otan nem para a causa maior que é a paz e a estabilidade na Europa e em outros lugares.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, e depois em Istambul e em Madri, não resta dúvida entre os aliados da Otan de que nossa segurança é uma só. As piores ameaças à segurança em nosso século 21 globalizado são globais: redes terroristas sofisticadas procurando acesso a armas de destruição em massa. O presidente Harry Truman, que levou os Estados Unidos à Otan, poderia estar falando dos dias atuais quando declarou em 1951, "nenhuma nação terá segurança em suas próprias fronteiras ... a única segurança é a segurança coletiva".

Esse é um sábio conselho sobre o papel dos EUA na Otan de hoje. Os Estados Unidos continuarão comprometidos com a Otan e com o multilateralismo em nosso esforço de superar divisionismos entre os dois lados do Atlântico e reconstruir a Otan para o futuro. A cooperação aliada em questões de paz e segurança no mundo ajudaram a Otan a ganhar a Guerra Fria e será indispensável para ganhar a guerra global ao terrorismo. A nova Otan continuará a ser nossa aliança essencial para realizar a visão comum dos EUA e da Europa de um futuro seguro, pacífico, democrático e próspero.

EUA E OTAN: UMA PARCERIA EM AÇÃO

A. Elizabeth Jones

Secretária de Estado adjunta para Assuntos Europeus



Apesar de repetidas previsões de que a Organização do Tratado do Atlântico Norte durou mais tempo do que o necessário e está em declínio, a Otan cresceu e está mais ativa do que nunca. A discussão em Istambul não versará sobre se ainda há sentido para a existência da Otan nem se esta deveria ser transformada. Será sobre as operações militares e o alcance das atividades empreendidas pela Otan em todo o planeta para salvaguardar e promover os valores comuns que são o fundamento da Aliança: liberdade e democracia.

Existem alguns críticos que vivem da premissa de que a extinção da Otan é iminente. Essa previsão tem sido feita desde a queda do Muro de Berlim. As críticas amainaram depois da intervenção bem-sucedida da instituição nos Bálcãs, mas retornaram com toda a força no ano passado com as dissensões sobre o Iraque. Esses críticos argumentam que a Otan é uma aliança em declínio, irremediavelmente corroída por divergências transatlânticas que não podem mais ser superadas.

Existe apenas um problema com essas análises: elas não se baseiam em fatos. Com a aproximação da Cúpula da Otan de 28 a 29 de junho em Istambul, Turquia, houve um acréscimo de sete novos membros à Organização do Tratado do Atlântico Norte, com outros países batendo à sua porta, e a instituição está mais ativa do que nunca:

- O ex-secretário-geral da Otan Lord Robertson afirmou no ano passado que a Organização precisava "ampliar a área de atuação ou teria de encerrar suas atividades". No Afeganistão, a Otan aceitou esse desafio, concordando em liderar e ampliar a Força Internacional de Assistência à Segurança (Isaf). A prioridade número um da Otan é promover a estabilidade e a segurança necessárias ao Afeganistão para que a democracia possa deitar raízes. Pode levar anos para que essa missão seja bem-sucedida, mas ela comprovará a capacidade da Otan de exercer papel relevante na garantia da segurança onde seja necessário — não apenas na Europa, mas em todo o planeta.
- No Iraque, a Otan já exerce papel importante de apoio à divisão multinacional comandada pela Polônia na região centro-sul iraquiana. Tem havido muitos pedidos de maior participação, e o presidente Bush concorda que a Otan deveria analisar essas opções. Em Istambul, aguardamos uma discussão em profundidade sobre a forma mais útil de atuação da Aliança.
- Na Bósnia, a Otan estabeleceu um modelo para o sucesso na construção de uma nação. Levou paz e proporcionou segurança para a reconstrução e a democratização. Em Istambul, a Otan anunciará que, tendo cumprido sua missão, a Sfor (Força de Estabilização na Bósnia-Herzegovina) será extinta no final de 2004. Mas o papel da Otan não terminará. Ela fornecerá apoio essencial a uma missão conjunta policial/militar que a UE enviará à Bósnia em 2005 para ajudar a manter a estabilidade e facilitar uma integração mais rápida com as instituições européias.
- Em Kosovo, a Otan interveio para pôr fim ao genocídio e lá permaneceu, uma vez mais, com vistas a proporcionar a segurança necessária para que a reconstrução e o desenvolvimento pudessem prosseguir. Acontecimentos recentes demonstraram a fragilidade da situação em Kosovo e a necessidade de a Otan manter-se envolvida a fim de assegurar uma Kosovo multiétnica e democrática, independentemente da situação final.

- No Mediterrâneo, a Otan implementou a Operação “Active Endeavour” (OAE) para interditar o tráfego marítimo e impedir a movimentação de terroristas. Por meio da OAE, os navios e as aeronaves de patrulha marítima da Otan efetuam vigilância sem precedentes em todos os tipos de navegações do Mediterrâneo.
- A Otan está expandindo e aprofundando as relações com seus vizinhos próximos ao sul e a leste como nunca anteriormente. Com o Oriente Médio, a Aliança planeja anunciar a Iniciativa de Cooperação de Istambul, bem como um relacionamento mais intenso com os sete países do Diálogo do Mediterrâneo (Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia). Essas duas iniciativas aproximarão a Aliança e os países do Grande Oriente Médio, e a Otan poderá contribuir com sua experiência para ajudar a realizar o ideal do presidente Bush de uma região reformada e democrática.
- A Otan fará dos países da Ásia Central e do Cáucaso o foco da Parceria para a Paz (PpP), a iniciativa de maior alcance da Aliança, o que reflete sua importância na guerra contra o terror. Como parte dessa mudança, a PpP voltará a concentrar-se na meta original de aumentar a cooperação militar entre a Otan e seus parceiros, e não mais na preparação de futuros membros, seu enfoque recente. No âmbito dessa iniciativa, a Otan planeja anunciar em Istambul sua intenção de abrir escritórios regionais no Cáucaso e na Ásia Central.
- A Otan busca estreitar a cooperação com a Rússia, por meio do Conselho Otan-Rússia

(NATO-Russia Council - NRC), e estabelecer as bases para operações conjuntas no futuro. Em abril, a Otan e a Rússia concordaram em ter uma missão permanente nesse país, no SHAPE (Quartel-General Supremo das Potências Aliadas na Europa), e em ampliar o acesso da missão da instituição em Moscou. Esperamos ser bem-sucedidos na reunião da Otan com a Rússia em Istambul, o que consolidará esse importante relacionamento.

- A Aliança tem também progredido no desenvolvimento de novas capacidades essenciais para vencer a guerra contra o terrorismo, entre elas o desenvolvimento de forças militares expedicionárias que possam enfrentar ameaças onde quer que apareçam. A Otan deu um grande passo nessa direção em outubro último, quando apoiou a Força de Resposta da Otan (NATO Response Force - NRF). A NRF será uma força composta de cerca de 30 mil soldados, capaz de reagir a crises em questão de dias e de enviar tropas praticamente para qualquer parte do mundo.

É uma agenda bem lotada para uma aliança supostamente em declínio. A discussão em Istambul não versará sobre se ainda há sentido para a existência da Otan nem se esta deveria ser transformada. Será sobre as operações militares e o alcance das atividades empreendidas pela Otan em todo o planeta para salvaguardar e promover os valores comuns que são o fundamento da Aliança: liberdade e democracia.

"Parceria", no dizer do secretário de Estado Colin Powell, "é o lema da estratégia dos EUA neste governo", e a Otan continua como parceira vital. 🌐

OTAN: UMA ALIANÇA EM TRANSFORMAÇÃO

Ian Brzezinski

Subsecretário adjunto de Defesa para Assuntos Europeus e da Otan



A Cúpula de Praga de 2002 e a Cúpula de Istambul de 2004 delimitam um período de avanços sem precedente da Aliança da Otan, em sua transformação para atender a novos e bem diferentes desafios verificados no mundo pós-11 de setembro. Ao se reunirem na Cúpula de Istambul, os líderes da Otan irão conduzir uma Aliança pautada por valores comuns, revigorada por uma visão compartilhada e mais preparada para responder aos desafios globais e às oportunidades que se colocam à frente.

O propósito fundamental da Organização do Tratado do Atlântico Norte continua a ser a defesa coletiva, mas as missões decorrentes dessa responsabilidade são bem diferentes das da Aliança planejada para o período da Guerra Fria — e mesmo das responsabilidades assumidas na última década. Ataques terroristas imprevisíveis e aparentemente injustificáveis deixam claro o perigo colocado às sociedades abertas por aqueles inclinados a provocar incidentes em massa. O nível de risco representado por organizações terroristas é especialmente alarmante diante de seu anseio por armas de destruição em massa (ADM).

A Otan protege a comunidade transatlântica dessa ameaça e está trabalhando arduamente para aumentar a força de sua defesa e o raio de atuação com o objetivo de enfrentar e combater esse desafio global.

Duas cúpulas da Otan — Praga em 2002 e Istambul em 2004 — servem de delimitadores de um período de atividade sem precedente na Aliança. Na verdade, ocorreram mais mudanças construtivas na Otan nos últimos dois anos do que em qualquer período de 10 anos da história da Aliança. A Cúpula de Praga definiu o cenário para iniciativas decisivas na transformação militar, e as operações da Aliança foram implementadas com uma rapidez digna de nota.

A Otan convidou sete parceiros para se juntarem à Aliança. Em abril de 2004, Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia tornaram-se novos membros. Todos

esses países têm contribuído com a guerra global contra o terrorismo. Soldados dessas democracias centro-europeias servem com soldados de outros aliados da Otan no Afeganistão e no Iraque. Sua integração à Otan representa um importante passo para o objetivo comum de construir uma Europa inteira e livre, onde segurança e prosperidade sejam compartilhadas e indivisíveis.

A Otan assumiu o comando da missão da Força Internacional para Assistência à Segurança (International Security Assistance Force — Isaf) no Afeganistão. Na Cúpula de Praga, a Otan concordou em assumir a missão das Nações Unidas para garantir a segurança em Cabul. Essa é a primeira missão da Organização fora da Europa. Atualmente, há mais de 6 mil soldados da Otan destacados para o Afeganistão, para assegurar a estabilidade em Cabul e Konduz. A Aliança está considerando a expansão da missão da Isaf para estender a garantia de estabilidade às regiões norte e oeste do país e criar cinco novas Equipes de Reconstrução nas Províncias.

A Otan apoiou a Polônia quando ela assumiu o comando da divisão multinacional no Iraque. Quando a Polônia empreendeu a difícil tarefa de liderar a divisão multinacional de 16 nações, a Otan concedeu geração de força, planejamento e apoio às comunicações. As ações da Otan no Afeganistão e no Iraque foram decisivas para pôr um fim ao debate sobre se a Otan "sairá da área ou da atividade". A Otan está em ambos.

A Otan continua com a Operação "Active Endeavour". Embora tenha sido lançada antes de

Praga, a Operação “Active Endeavour” (OAE) foi um dos primeiros esforços da Aliança para combater o terrorismo. Como um importante elemento do Artigo 5 [do Tratado] da Otan em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, navios e aviões de aliados contribuem para a guerra global contra o terrorismo por meio de patrulhas marítimas no Mediterrâneo e abordagem para inspeção de navios suspeitos de atividades terroristas. Até agora, as forças da OAE já efetuaram a identificação, rastreamento e inspeção de 48 navios suspeitos de atividades relacionadas ao terrorismo no leste do Mar Mediterrâneo e escoltaram 421 navios civis pelo Estreito de Gibraltar.

Também foi criada a Força de Resposta da Otan (NATO Response Force — NRF). A NRF, programada para atingir a capacidade operacional inicial em outubro de 2004, é uma força conjunta de 21 mil pessoas, capaz de ações devastadoras, tecnicamente superior a qualquer ameaça prevista e que pode ser prontamente mobilizada em curto espaço de tempo (de 5 a 30 dias). A NRF é um instrumento que propicia à Otan uma capacidade distintiva sofisticada de alta finalidade para o espectro total das missões da Aliança e conta com o compromisso das forças aliadas de revezamento semestral.

A NRF já demonstrou ser uma intensa condutora de transformações. As autoridades militares da Otan estão desenvolvendo normas de prontidão e capacidade que devem ser observadas pelas forças da NRF, assim como um processo para certificar sua capacidade. A doutrina da Aliança para o destacamento da NRF fará parte dos currículos regulares das escolas da Otan.

A transformação inspirada na NRF também tem sido sentida nas capitais da Aliança. As nações reconhecem a necessidade de mudar as leis que restringem a mobilização de suas tropas dedicadas à NRF. Os aliados estão assegurando que as leis nacionais facilitem o trâmite para o rápido deslocamento das tropas; muitos aliados estão aumentando o número de forças que podem ser legalmente destacadas.

Foi criada uma estrutura de comando da Otan mais ágil. Para controlar com eficiência e rapidez crises em evolução por meio dos destacamentos e

das forças militares conjuntas, a Aliança decidiu, na Cúpula de Praga, modernizar e agilizar sua estrutura de comando. Essa nova estrutura, aprovada em junho de 2003, eliminou nove quartéis gerais e dispõe para comando e controle das operações da Otan qualquer lugar no mundo.

O Comando Aliado de Transformação (Allied Command Transformation — ACT) foi instituído pela Otan. Como parte da reforma da estrutura de comando, o ACT está desenvolvendo novas abordagens de planejamento e geração de forças, assim como Centros de Excelência e um processo de certificação para a NRF. Na qualidade de condutor da transformação da Aliança, o ACT promete ser a espinha dorsal da interoperabilidade militar na Europa e no Atlântico.

A Otan instituiu um batalhão para defesa contra ataques químicos, biológicos, radiológicos e nucleares —(CBRN). O batalhão multinacional de defesa anti-CBRN, comandado pela República Tcheca, já está fazendo exercícios e treinamento de prontidão. Quando estiver totalmente “pronto”, o batalhão será capaz, isoladamente ou em conjunto com forças da Otan como a NRF, de responder rapidamente a um ataque CBRN. O batalhão atingirá capacidade operacional inicial em 1º de julho.

O que teve início em Praga não terminará em Istambul.

As contribuições dos aliados para operações militares nos Bálcãs, no Mediterrâneo, no Afeganistão e no Iraque refletem a agenda global cada vez mais exigente perante a Otan. Essas operações estão comprometendo os recursos da Aliança e pondo em evidência a urgência da transformação da Otan. Elas realçam deficiências da defesa há muito reconhecidas em áreas como a do transporte aéreo de tropas, suprimentos e munição de alta precisão. Além disso, enquanto alguns aliados reformam a estrutura de suas forças para aumentar a mobilidade, sustentabilidade e letalidade, as forças aliadas de modo geral ainda estão atoladas em números excessivos de estatísticas e forças de defesa territorial.

Para ajudar a resolver essa situação, a Aliança precisa renovar a ênfase ao Compromisso das Capacidades de Praga, especialmente em áreas

como mobilização, sustentabilidade e eficácia de combate. A Otan também está desenvolvendo um conjunto de iniciativas para Istambul que aperfeiçoará a maneira como a Aliança determina suas exigências de forças futuras e como as nações podem atendê-las. Os aliados precisam eliminar as forças da Guerra Fria, inadequadas às missões contemporâneas da Otan, e reinvestir todos os recursos liberados em forças destacáveis e utilizáveis.

À medida que a Otan caminha para o futuro, ela enfrenta uma agenda que é regional e global em seu caráter. Devemos lembrar que a Europa ainda está incompleta. Sete nações cogitadas para membros na Cúpula de Praga assumirão seus lugares à mesa na Cúpula de Istambul, mas a Europa ainda terá democracias buscando adesão à Otan. Nossa visão de uma Europa inteira e livre não estará completa enquanto países como Ucrânia, Albânia, Macedônia e Croácia não forem membros plenos da comunidade transatlântica. Aliados novos e antigos têm interesse em ajudar essas nações a atender às exigências políticas, econômicas e militares para sua participação na Otan.

Em uma região da Europa, mais conhecida nos últimos anos por sua violência, a Aliança deliberará pela conclusão com sucesso de uma de suas primeiras missões "fora de área" — a missão Força de Estabilização (Stabilization Force — Sfor) na Bósnia. A União Européia (UE) está avaliando uma nova missão subsequente, com base nas disposições do "Berlim Plus", que governa a cooperação entre UE e Otan. Ainda que a missão Sfor seja concluída, a Otan continuará comprometida com a Bósnia para ajudar a promover a reforma da Defesa do país, entre outras missões.

Do ponto de vista global, a Otan deve considerar como isso pode contribuir para a paz e a estabilidade fora da Europa. A estratégia do governo Bush para a liberdade no Oriente Médio reconhece que enquanto a liberdade não florescer nessa parte do mundo, nas palavras do presidente, ela "continuará um lugar de estagnação, ressentimento e violência pronto para exportação".

A Otan pode contribuir para a reforma e a democracia nessa região fortalecendo o Diálogo do Mediterrâneo do qual participam atualmente Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia. Também pode criar um leque mais amplo de relações com nações selecionadas do Grande Oriente Médio e trabalhar com elas nas áreas de combate ao terrorismo e às armas de destruição em massa, interdição e operações de estabilidade.

Em Praga a Otan reconheceu que precisava transformar-se para enfrentar com sucesso os desafios do mundo pós-11 de setembro. Nesse sentido, progressos sem precedentes têm sido feitos. Quando os chefes de Estado e de governo da Otan se reunirem na Cúpula de Istambul, eles irão conduzir uma Aliança pautada por valores comuns, revigorada por uma visão compartilhada de uma Europa inteira e livre e mais preparada para enfrentar os desafios globais e as oportunidades que se colocam à frente do relacionamento transatlântico.

A NOVA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO TRANSATLÂNTICA PARA DEFESA

Jaap de Hoop Scheffer

Secretário-geral da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan)



A Cúpula de Istambul demonstrará a nova forma adotada pela Otan para enfrentar novas ameaças — ampliar a estabilidade. O compromisso da Aliança com o Afeganistão é a principal prioridade. Da agenda constam também o fortalecimento e a ampliação de parcerias, melhor geração de forças de combate e procedimentos de planejamento no processo de transformação, bem como acompanhamento das operações militares atuais. A defesa territorial continua sendo a atividade principal, porém para garantir a segurança é preciso enfrentar os riscos e as ameaças em potencial que surgem em lugares distantes. Cada um desses problemas deve ser abordado quando e onde surgem, ou acabarão por bater às portas da Otan.

A Cúpula da Otan encerrará um mês de intensas atividades diplomáticas de alto nível, como a reunião do Grupo dos Oito (G-8), a Cúpula EUA-UE (Estados Unidos-União Européia) e as comemorações da invasão da Normandia. Portanto, a Cúpula da Otan terá diferentes objetivos e realizações, porém como parte de um quadro mais amplo. Diante da instabilidade da atual conjuntura estratégica, não podia ser diferente. Juntamente com seus parceiros e outras organizações internacionais, a Otan adotará uma nova forma para se defender de novas ameaças — ampliar a estabilidade.

Para a comunidade transatlântica, ampliar a estabilidade tornou-se precondição para a nossa segurança. A defesa territorial continua a ser a atividade principal, porém não podemos simplesmente proteger nossa segurança sem deixar de atentar para os riscos e ameaças em potencial que surgem em lugares distantes. Ou nós enfrentamos esses problemas quando e onde eles surgem, ou eles acabarão por bater à nossa porta.

A Cúpula de Istambul demonstrará como a nova Otan amplia a estabilidade:

- Fortalecendo nosso relacionamento com um número cada vez maior de parceiros, dos Balcãs ao Cáucaso, da Ásia Central aos países do Mediterrâneo e às regiões vizinhas.

- Por meio de operações militares nos Balcãs, no Afeganistão e da Operação “Active Endeavour” no Mar Mediterrâneo;
- Modernizando a forma com que organizamos e movimentamos nossas tropas nas novas operações realizadas longe de casa.

Minha principal prioridade para a Cúpula de Istambul — a prioridade da Otan — é o Afeganistão. A importância do Afeganistão para nossa segurança é evidente. O Afeganistão pode estar do outro lado do mundo, mas para nossa segurança é importante que aquele país seja bem-sucedido.

É por isso que os governos que fazem parte da Otan assumiram um compromisso com o Afeganistão. Desde que a Otan assumiu o comando da Força Internacional de Assistência à Segurança [International Security Assistance Force — Isaf] em agosto passado, as coisas mudaram para melhor. Graças às patrulhas da Isaf, Cabul agora é um lugar mais seguro, como nunca fora antes. Estamos ajudando a manter armas pesadas na capital e começamos a ampliar nossa presença para além das fronteiras de Cabul. Estamos ajudando a treinar os combatentes afegãos, para ajudá-los a se reintegrarem à vida civil. Em resumo, a presença da Otan está fazendo nítida diferença.

Este artigo foi adaptado de um discurso sobre “A Defesa da Segurança Global: A Nova Política da Cooperação Transatlântica em Defesa”, proferido em 17 de maio durante a conferência Nova Agenda da Defesa.

Porém, precisamos fazer ainda mais. Durante a cúpula, ao lado de 26 chefes de estado e de governo, pretendo poder anunciar que ampliaremos ainda mais nossa presença no Afeganistão aumentando o número de Equipes de Reconstrução nas Províncias. Quero que a Otan tenha um papel de destaque no apoio às eleições que as Nações Unidas estão organizando para o final deste ano.

Quero que a Otan seja capaz de dizer ao presidente Karzai e ao povo afegão que a Aliança está ajudando-os a ter um futuro melhor. Um futuro de paz e segurança. Um futuro de prosperidade cada vez maior. Um futuro quando o país contribuirá para a segurança internacional, em lugar de ser uma ameaça para ela. E tenho confiança de que isso seja possível. Operações como a do Afeganistão e a “Active Endeavour” são importantes, e a capacidade de realizar operações militares desse porte conferem uma característica única para a Aliança. Mas as operações são apenas uma das ferramentas da Otan, pois somos também um fórum para consultas políticas, principalmente para tratar de questões de segurança.

Falando em termos bem claros: ampliar a estabilidade significa, primeiramente, criar parcerias para maximizar a nossa capacidade coletiva de defender a paz. Esse sempre foi o objetivo da Parceria para a Paz e do Conselho da Parceria Euro-Atlântica da Otan. E não há dúvida de que essas organizações estão conseguindo cumprir seu objetivo. Nossos parceiros estão conosco na Bósnia. Estão conosco em Kosovo. E estão sem dúvida contribuindo significativamente para alcançar a meta número um da Otan: o Afeganistão.

Durante a Cúpula de Istambul, estimularemos nossos parceiros a se empenhar mais. Vamos nos concentrar na reforma da defesa para ajudar alguns de nossos parceiros a dar prosseguimento aos processos de transição para a democracia. Enfocaremos também o aumento de cooperação com o Cáucaso e a Ásia Central — áreas que, no passado, pareciam muito distantes, mas que hoje sabemos serem essenciais para nossa segurança interna.

A Rússia é um parceiro fundamental. A relação Otan-Rússia por si só é uma ponte vital de segurança em toda a Europa. Tanto a Otan quanto a Rússia estão mais seguras agora que somos parceiros. Estamos trabalhando em diversos projetos, que incluem terrorismo, proliferação de armas, planejamento de emergência civil e

cooperação militar. Visitei Moscou recentemente e transmiti ao presidente Putin meu desejo de que ele possa participar da Cúpula de Istambul.

A Ucrânia é outro parceiro fundamental. A posição geográfica do país por si só deixa claro que seu sucesso deve ser encarado como um objetivo estratégico fundamental. Nós estamos, e continuaremos a estar, diretamente ligados a essa nação, ajudando-a a construir sua democracia e a garantir nossa segurança mútua. Queremos ajudar a Ucrânia a integrar-se mais ainda à nossa Comunidade Euro-Atlântica.

A Otan está também trabalhando bastante para construir relacionamentos mais sólidos com os países do Mediterrâneo, bem como procurando aproximar-se dos países vizinhos.

Hoje, ninguém pode negar a importância dessas regiões. A demografia, a economia e as ameaças transnacionais criam uma interdependência cada vez maior entre nós.

Há pouco tempo, meu vice visitou países da região para analisar a melhor maneira de avançarmos. Queremos ouvir o que esses países têm a dizer, o que esperam em termos de diálogo e cooperação. Acima de tudo, queremos integrar os países da região e garantir que qualquer iniciativa de cooperação para aumentar nossa segurança seja vista como “responsabilidade conjunta”.

Trata-se de uma tarefa ambiciosa. Embora não haja dúvida sobre a necessidade estratégica de nosso envolvimento, algumas pessoas podem dizer que do jeito que as coisas estão atualmente no Oriente Médio, este não é o momento oportuno. Outros argumentam, de modo convincente, que não temos tempo a perder. O Grupo dos Oito e a União Européia estão também analisando novas iniciativas e teremos de complementar os esforços uns dos outros. É hora de construir novas pontes para essa região de fundamental importância.

Quero falar um pouco sobre o Iraque. Nossa cúpula se realizará exatamente 48 horas antes de o Iraque voltar a ser uma nação soberana. O Iraque estará nos noticiários e certamente na nossa agenda. Porém, como todos sabem, os desdobramentos lá caminham a passos rápidos. Neste momento não posso especular como estará a situação no final de junho. Isso vai depender de diversas variáveis, inclusive a necessária ação do Conselho de Segurança da ONU,

dos eventos programados e, por último, mas não menos importante, da natureza e das opiniões do novo governo. Muitos aliados têm forças estacionadas no Iraque, e a Otan continuará a dar seu apoio à divisão multinacional e a acompanhar de perto os eventos. Além desses pontos, não estou em posição de descartar ou prever as possíveis decisões a serem tomadas pela Aliança.

A Cúpula de Istambul com certeza vai destacar o valor estratégico de uma sólida parceria entre a Otan e a UE. Sem dúvida, à medida que a Otan continua a se transformar e a UE define seu próprio papel como agente de segurança, nosso relacionamento continuará a evoluir também. Damos as boas-vindas à Política Europeia de Segurança e Defesa como forma de ampliar a contribuição europeia para nossa segurança coletiva.

Em Istambul, esperamos anunciar que a missão da Otan na Bósnia - a Força de Estabilização (Sfor) - poderá ser concluída satisfatoriamente até o final do ano. A UE já declarou que estaria pronta para enviar uma missão à Bósnia, em total cooperação com a Aliança e com o apoio contínuo da Otan.

Trata-se de um importante avanço no relacionamento Otan-UE, cada vez mais guiado pelo pragmatismo, consultas diretas e transparência. E que ajudará a fazer avançar a cooperação Otan-UE em outras áreas fundamentais, principalmente o combate ao terrorismo e a prevenção da proliferação de armas.

A probabilidade de que a UE venha a assumir mais responsabilidades pela segurança da Bósnia, aliada ao envolvimento cada vez maior da Otan no Afeganistão, levou algumas pessoas a acreditar que a Otan poderá sair de cena nos Bálcãs. Isso não vai acontecer. Manteremos a presença da Otan na Bósnia mesmo depois da transferência de poder para a UE. Continuaremos a ajudar o país nas reformas da defesa — pois nosso objetivo continua sendo o de integrar, no momento oportuno, a Bósnia-Herzegovina, bem como a Sérvia e Montenegro, ao nosso programa de Parceria para a Paz.

Nosso compromisso com Kosovo também permanece inabalável, pois o país ainda representa um enorme desafio. Os últimos surtos de violência só serviram para fortalecer nossa determinação de levar isso até o fim. Quando a violência irrompeu em meados de março, conseguimos fortalecer rapidamente nossa presença e debelar as chamadas. E

hoje estamos mais do que nunca envolvidos no processo político. Nossa presença nos Bálcãs simplesmente não implica abandonar o Afeganistão. Conseguimos manter missões nos dois lugares, e é exatamente isso que estamos fazendo.

Por fim, a Cúpula de Istambul também demonstrará que a transformação militar da Otan está surtindo efeitos. A Força de Resposta da Otan foi criada e está a postos. Teremos concluído diversas iniciativas definidas durante a Cúpula de Praga, inclusive a ampliação de nossa capacidade de atuação aérea e marítima, bem como um pacote de medidas antiterrorismo e de defesa antimísseis. E assinalaremos a plena capacidade operacional do recém-criado Batalhão de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear.

Porém, a transformação significa mais do que dispor de novos equipamentos militares. Significa também preparar, organizar e mobilizar tropas onde elas sejam necessárias. É minha intenção garantir que quando as nações chegarem a um acordo sobre uma missão, nós também tenhamos as tropas necessárias para colocar a missão em prática. Nossa credibilidade depende de cumprirmos nossas promessas. E uma melhor geração de forças de combate e procedimentos de planejamento dessas forças são fundamentais nesse aspecto.

Nossa Cúpula de Istambul demonstrará que a Otan está enfrentando os novos desafios do século 21. Demonstrará que a nova Otan, a Otan com 26 membros, é uma Aliança que age. Age nos Bálcãs e no Afeganistão, onde nossas tropas fazem a diferença entre guerra e paz. Age no Mediterrâneo onde nossos navios participam de operações de combate ao terror. Age junto com seus parceiros — antigos e talvez novos. E coopera de forma cada vez mais direta com outras instituições internacionais.

Esta é a nova Otan que exibiremos em Istambul: uma Aliança que a Europa e a América do Norte consultam rotineiramente sobre as questões de segurança com que se deparam — agindo em conjunto, no campo de batalha, para defender nossa segurança coletiva e estender a ajuda para gerar segurança onde for necessário.

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do Governo dos Estados Unidos.

O PAPEL DA OTAN NA SEGURANÇA DO GRANDE ORIENTE MÉDIO

Chuck Hagel

Senador republicano por Nebraska e membro da Comissão de Relações Exteriores e da Comissão Especial de Inteligência do Senado dos EUA



Atualmente, a ameaça à Otan provém de nações enfraquecidas e não das poderosas. O mundo não pode se dar ao luxo de escolher os desafios a serem enfrentados. Terrorismo, pobreza, doenças endêmicas, proliferação de armas de destruição em massa, Estados falidos e conflitos prolongados são questões complexas e inter-relacionadas. O futuro sucesso da Otan será determinado por sua capacidade de aprofundar e ampliar a cooperação em ações econômicas, diplomáticas, humanitárias, de inteligência e de cumprimento da lei, especialmente no Grande Oriente Médio.

A solidez da Aliança Atlântica principia pelo compartilhamento dos valores, interesses e destino de seus membros. Em seu início em 1940, europeus e norte-americanos compreendiam o objetivo comum da Aliança. Não havia nenhuma discordância significativa sobre o fato de a União Soviética representar uma ameaça à segurança e paz mundiais.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) tornou-se a aliança mais bem-sucedida da história porque combinava objetivo com poder e servia aos interesses de seus membros. E, com a sua formação, a Aliança ajudou a construir um mundo melhor.

O final da Guerra Fria e a reunificação da Alemanha levantaram novas questões. Alguns argumentaram que a União Européia (UE) não se adaptaria à reintegração da Alemanha unificada à Europa. Alguns previram que a Otan poderia tornar-se vítima de seu próprio sucesso. Na ausência da ameaça da União Soviética, o destino da Otan era incerto. Qual seria agora seu objetivo?

A solidez e a visão da Aliança Atlântica, contudo, foi bem captada por Henry Kissinger em seu livro *Diplomacia*:

"Os arquitetos da Aliança Atlântica não acreditariam se lhes dissessem que a vitória na Guerra Fria traria dúvidas sobre o futuro de sua criação. Tinham certeza de que o prêmio por essa vitória seria uma parceria atlântica

duradoura. Em nome desse objetivo, foram realizadas e ganhas algumas das mais decisivas batalhas políticas da Guerra Fria. Nesse processo, os Estados Unidos estavam unidos à Europa por meio de instituições consultivas permanentes e por um sistema de comando militar integrado – uma estrutura com alcance e duração singulares na história das coalizões."

Durante períodos de mudança histórica, alianças e instituições devem se adaptar para continuar vitais e relevantes. Durante a década de 1990, a Otan iniciou um processo de adaptação, pois buscava a definição de um papel nos assuntos mundiais — inclusive sua ampliação, aceitando a entrada de novos países da Europa Oriental e estabelecendo um novo relacionamento com a Rússia.

O 11 de setembro de 2001 deu um foco mais claro aos objetivos da Otan. Atualmente, a maior ameaça à Aliança Atlântica, a Otan, e ao mundo vem de grupos e redes terroristas internacionais e da capacidade desses grupos em obter e usar armas de destruição em massa.

Atualmente, a ameaça à Otan provém de nações enfraquecidas e não das poderosas. O terrorismo encontra abrigo em Estados falidos ou em processo de falência, em conflitos regionais não resolvidos e na desgraça da pobreza e da desesperança endêmicas. Nenhum Estado isoladamente, inclusive os Estados Unidos, com seu vasto poder militar e econômico, pode enfrentar sozinho esses desafios.

A luta na qual agora estamos envolvidos é uma luta global que não se enquadra naquilo que entendemos como enfrentamentos militares ou alianças de épocas anteriores. Não é uma contenda tradicional de exércitos lutando por territórios. Nesses países, devem ser realizados avanços nos campos dos direitos humanos, da boa governança e de reforma econômica, que vão além da força militar, antes que possamos esperar segurança e estabilidade duradouras.

A força militar continuará a representar um papel vital; contudo, o futuro sucesso da Otan será determinado pela capacidade de seus membros de aprofundar e ampliar sua cooperação nos campos econômicos, diplomáticos, humanitários e de inteligência e cumprimento da lei.

A adaptação a esse novo panorama estratégico não virá facilmente ou sem custos e exigirá uma nova doutrina estratégica da Otan. À medida que a Aliança se adapta ao aumento no número de seus membros e a um novo panorama estratégico global, ela deve tratar da defasagem em gastos militares e capacidades de seus membros. As decisões difíceis não podem continuar a ser adiadas.

É essencial que os membros da Otan evitem que suas divergências os levem ao antagonismo. Os desafios e diferenças que sempre existirão entre os membros devem ser resolvidos internamente — e não externamente — na Otan. Só os conflitos internos poderão enfraquecer a Otan.

O presidente Bush ofereceu um plano para o Grande Oriente Médio que é potencialmente histórico em seu escopo e mostra a importância estratégica dessa região para a política externa norte-americana. Os esforços dos Estados Unidos na busca da liberdade para o Grande Oriente Médio devem ser combinados com programas operacionais de parceria com povos e governos da região para promover políticas mais democráticas e economias mais abertas. A Otan é essencial para esse resultado.

Sugiro cinco áreas específicas em que a Otan pode exercer um papel mais importante para trazer segurança e estabilidade ao Grande Oriente Médio: Turquia, Afeganistão, Iraque, o Mediterrâneo e a questão israelo-palestina.

Tom Friedman, ganhador do Prêmio Pulitzer e colunista do *New York Times*, descreveu este momento da política mundial como um “ponto de inflexão”. E a Turquia é parte essencial desse processo. Nosso curso de ação com as sociedades árabes e islâmicas deve dar preferência a construir pontes e não a cavar trincheiras — e a Aliança da Otan pode contribuir com esse mecanismo. Da mesma forma que a Europa e a Otan estenderam a mão à Alemanha unificada e aos Estados do ex-pacto de Varsóvia, devemos agora assegurar a aplicação da mesma abordagem à Turquia. A Turquia tem sido um membro vital da Otan. Seu governo representa uma força poderosa e honesta para o povo da Turquia. Ele merece crédito e reconhecimento por esses esforços.

A Turquia também é uma ponte cultural e geográfica para o mundo árabe e islâmico. Aproximando a Turquia, a Aliança Atlântica terá uma oportunidade maior de incentivar a continuação das reformas políticas e econômicas e melhorar as possibilidades de resolução de disputas que envolvem esse país. Se deixarmos a Turquia de lado, poremos em risco nossos interesses de trazer paz e estabilidade a toda a região.

No Afeganistão, a Loya Jirga recentemente elaborou uma nova constituição que define o plano de ação para eleições mais adiante neste ano e traz a promessa de uma transição democrática e do Estado de Direito. O governo do presidente Hamid Karzai e o povo do Afeganistão já avançaram muito nos últimos dois anos. Mas o trabalho no Afeganistão ainda está longe de terminar. As forças rearticuladas do Taleban e da Al Qaeda continuam a ameaçar o frágil avanço ali obtido.

A Otan assumiu a liderança da Força Internacional de Assistência à Segurança [International Security Assistance Force – Isaf] das Nações Unidas, a primeira missão da Aliança fora da região euro-atlântica. E o secretário-geral da Otan, Jaap de Hoop Scheffer, afirmou mais de uma vez que “o Afeganistão é a prioridade número um da Aliança”.

A Otan poderia eventualmente ter como objetivo assumir a responsabilidade por todas as operações militares e de reconstrução no Afeganistão, inclusive a Operação Liberdade Duradoura. A ampliação da Isaf para além de Cabul e das equipes de reconstrução nas províncias, lideradas pela Otan, incentivará os esforços para gerenciar a

transição para a estabilidade e a democracia no Afeganistão. É essencial também que os recursos da Otan prometidos para o Afeganistão estejam lá — instalados e operando.

Em terceiro lugar, a Otan precisará exercer um papel significativo na busca por segurança e estabilidade no Iraque. No ano passado, a Otan se comprometeu a dar apoio às forças da Polônia no Iraque. Contudo, a Otan deverá iniciar os debates para assumir as obrigações do setor polonês na região central do Iraque ou possivelmente assumir a responsabilidade por uma divisão no norte do Iraque.

Trazer segurança e estabilidade ao Iraque é um interesse global e regional compartilhado por todos os membros da Otan. Houve muitas divergências sobre a melhor maneira de lidar com o regime de Saddam Hussein antes da guerra, mas isso já passou. A Aliança deve ser capaz de administrar essas divergências, como já ocorreu anteriormente. Vêm à nossa mente os casos de Suez, Vietnã e a instalação de mísseis nucleares de alcance médio na Alemanha em 1983. A questão iraquiana deve ser encarada da mesma forma.

Se o Iraque se tornar um Estado falido, a liberação do Iraque será uma oportunidade histórica desperdiçada — para o Iraque, para o Grande Oriente Médio e para o mundo. Nossas políticas e interesses comuns no Grande Oriente Médio e no mundo islâmico — inclusive o combate ao terrorismo, a resolução do conflito israelo-palestino e a segurança da energia global - serão diretamente afetados pelos resultados obtidos no Iraque.

A esperança sobre o futuro do Iraque sofrerá limitações sem o total apoio e compromisso da comunidade mundial, especialmente das Nações Unidas e da Otan durante esse período crítico de transição. Os Estados Unidos não podem sustentar uma política de longo prazo no Iraque sem as parcerias ativas das Nações Unidas e da Otan.

Em quarto lugar, a Otan deve ampliar e aprofundar sua parceria com os países do Mediterrâneo. Houve alguns avanços significativos nessa área; contudo, devemos estudar uma versão modificada da Parceria pela Paz para esta região.

Nos próximos anos, a região do Mediterrâneo adquirirá uma importância ainda maior para a Otan.

Por sua própria dinâmica, ela deve ser considerada uma região de fundamental importância geopolítica. Terrorismo, tráfico ilegal de narcóticos e de pessoas e outras ameaças vindas dessa região constituem grandes problemas de segurança para a Europa e para a Aliança Atlântica. O Mediterrâneo une a Europa, o norte da África e o Oriente Médio e é, portanto, uma região influenciada pelos acontecimentos políticos em cada área.

Há um enorme potencial para o aumento da cooperação com a segurança, especialmente a coleta e a troca de informações e o desenvolvimento econômico e comercial da Argélia, da Tunísia e do Marrocos. Esses países estão tomando providências importantes em relação às reformas políticas e econômicas. Eles precisam se esforçar mais, porém todos os três países estão indo na direção certa. Esse progresso pode ser solapado pela instabilidade na África Ocidental e por grupos islâmicos radicais e terroristas instalados nessa região. Essas áreas exigem mais atenção da Aliança Atlântica.

Em quinto lugar, a Otan deve começar a planejar seu papel no conflito israelo-palestino. Acredito que uma missão de paz da Otan deverá ser solicitada para ajudar a garantir a paz entre Israel e Palestina. Esperamos que chegue o dia em que as tropas da Otan irão monitorar o nascimento do Estado Palestino. A Otan é a única instituição com a credibilidade e os recursos para realizar uma missão tão crítica. Ainda não chegou o momento exato para esse acontecimento, mas acredito que devemos começar a mobilizar nossas idéias, políticas e planejamento nessa direção. A solução do conflito israelo-palestino não pode ser separado de nossos esforços no Iraque e no Afeganistão.

A mudança é difícil, especialmente para as instituições. Ela nos força a reexaminar os fundamentos de nossa identidade, propósitos e políticas. O mundo não pode se dar ao luxo de escolher os desafios a serem enfrentados. Eles são complexos e inter-relacionados — o terrorismo, a pobreza, as doenças endêmicas, a proliferação de armas de destruição em massa, os Estados falidos e os conflitos prolongados — e não são do tipo que leve a soluções fáceis.

O futuro da Otan será determinado pelo desenrolar dos acontecimentos no Grande Oriente Médio. É uma carga histórica para todos nós em uma região

rica em cultura e história, mas, até aqui, em desacordo com a modernidade. Nossa abordagem requer sutileza e visão, bem como determinação e objetivos.

Jamais houve uma parceria ou aliança historicamente tão bem posicionada ou mais capaz, sob o ponto de vista político, de conduzir a mudança para um mundo melhor e mais seguro do que esta instituição chamada Otan.

Uma das grandes realizações da segunda metade do século 20 foi a reforma da ordem mundial, trazendo novas liberdades e prosperidade a milhões de pessoas que não as detinham anteriormente. A Otan ajudou a garantir grande parte desses avanços.

E o mesmo é válido para o século 21. O alvo da Otan já foi estabelecido. Suas responsabilidades são claras. Aí está a nobreza de seu legado. Essa é a realidade de seu destino.



A CÚPULA DE ISTAMBUL: ENFRENTANDO O DESAFIO

Joseph R. Biden, Jr.

Senador dos EUA por Delaware e líder democrata da Comissão de Relações Exteriores do Senado



Desde o fim da União Soviética, a origem do perigo para a área do Atlântico Norte está cada vez mais na Ásia Central e no Oriente Médio. O período que antecedeu a guerra no Iraque envolveu discussões amargas na Otan. Seja qual for o julgamento da História sobre essa guerra, o fato é que todos os membros da Aliança têm agora interesse legítimo no sucesso da estabilização pós-guerra do Iraque. Fracassar nessa missão é inconcebível.

A Cúpula da Otan em Istambul, de 28 a 29 de junho de 2004, realiza-se em um momento crucial para a Aliança. Desde a Cúpula de Praga, em novembro de 2002, ocorreram dois desdobramentos importantes para a Otan: a ampliação da Aliança para 26 membros e o comando da Força Internacional de Assistência à Segurança [International Security Assistance Force – Isaf] no Afeganistão, a primeira operação da Otan fora da Europa em 55 anos de história.

Ao mesmo tempo, a Otan enfrenta um desafio igualmente importante: se deve ou não atuar como uma Aliança no Iraque, onde a situação está cada vez mais grave. Em minha opinião, deve.

Parece difícil acreditar que há pouco mais de seis anos a Otan era composta por apenas 16 membros, 14 países da Europa e dois da América do Norte. A composição da Aliança mudou muito pouco desde meados de 1950, com a inclusão da Espanha em 1982 e a incorporação da ex-Alemanha Oriental após a unificação do país em 1990. À exceção da Grécia e da Turquia, os membros europeus da Otan eram exclusivamente da parte ocidental do continente.

Que diferença atualmente! Polônia, República Tcheca e Hungria tornaram-se membros da Otan em 1998. Este ano, no final de março, seguiram-se a esses países a Bulgária, a Estônia, a Letônia, a Lituânia, a Romênia, a Eslováquia e a Eslovênia. O território da Otan na Europa Central e do Leste compreende agora uma extensão contínua que vai do Golfo da Finlândia, ao norte, até o litoral sul do Mar Negro, ao sul.

E que injeção de vigor e entusiasmo novos! Os cidadãos de 10 países que sofreram por quase cinco décadas sob o jugo do comunismo entendem melhor do que ninguém o valor da liberdade. Como resultado, todos os novos membros participaram da SFOR (Força de Estabilização na Bósnia-Herzegovina), ou da KFOR (Força de Kosovo) nos Balcãs, ou da Operação Liberdade Duradoura, ou da Isaf no Afeganistão ou no Iraque - em muitos casos atuaram nos três palcos.

Além disso, como parte do processo de qualificação para membro da Otan, diversos países solucionaram antigas disputas com seus vizinhos, fortalecendo assim a estabilidade européia.

Os novos membros da Otan estão intimamente ligados aos Estados Unidos pelos laços humanos de mais de 25 milhões de norte-americanos cuja ascendência está na Europa Central e do Leste. Simpatizam também com os Estados Unidos em razão de décadas de uma política externa norte-americana baseada em princípios. Os letões, os lituanos e os estonianos sabem que os Estados Unidos, quase que isoladamente no mundo, jamais reconheceram a anexação forçada de seus países pela União Soviética em 1940. Eles, assim como outros europeus do Centro e do Leste, recordam-se das celebrações anuais chamadas "Semana das Nações Cativas" realizadas nos Estados Unidos. Graças à coragem desses povos e à persistência dos Estados Unidos em se contrapor ao imperialismo soviético, a Europa está agora prestes a realizar sua aspiração de ser "inteira e livre".

Significam esses laços que os novos membros apoiarão irrestritamente os Estados Unidos em todas as suas disputas intra-Aliança? É claro que não. Mas significa que, neste momento em que a crítica aos Estados Unidos baseada em políticas foi substituída por um antiamericanismo reflexivo em muitos cantos da Europa Ocidental, os novos membros da Otan, no mínimo, estarão dispostos a não questionar as razões norte-americanas e a conceder a Washington o benefício da dúvida em futuras crises.

O comando da Isaf assumido formalmente pela Aliança em agosto passado, após diversos membros individuais da Otan terem se alternado nesse comando, foi outro fato inovador. Desde o fim da União Soviética e da ameaça existencial que representava, a origem do perigo para a área do Atlântico Norte está cada vez mais na Ásia Central e no Oriente Médio. Já por ocasião do Conceito Estratégico da Aliança, acordado em novembro de 1991 em Roma, a Otan chamou a atenção para um cenário fundamentalmente modificado. Esse documento mencionou as dificuldades econômicas, sociais e políticas, as rivalidades étnicas e a proliferação das armas de destruição em massa como as novas ameaças.¹ Além do mais, o documento declarou especificamente que "a segurança da Aliança precisa também levar em consideração o contexto global".²

O sexto e mais recente Conceito Estratégico da Aliança, aprovado na Cúpula de Washington em abril de 1999, foi mais além ao reconhecer "o fracasso de esforços para reformas, o abuso dos direitos humanos e a dissolução de Estados"³ como fatores que podem levar à instabilidade local ou regional. O documento declarou ainda, de maneira previdente, que "os interesses de segurança da Aliança podem ser afetados por outros riscos de natureza mais ampla, incluindo ações terroristas..."⁴

Apesar desses alertas fragmentados, foi preciso os terríveis ataques de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center e ao Pentágono para evidenciar a ameaça mortal ao Ocidente representada por Estados fracassados que dão abrigo a terroristas fanáticos e adeptos da tecnologia.

No dia seguinte aos atentados terroristas, a Otan respondeu invocando pela primeira vez o artigo 5 do Tratado do Atlântico Norte. A meu ver, os Estados Unidos perderam uma oportunidade ao não utilizar de imediato no Afeganistão a oferta de assistência aliada de uma maneira mais abrangente e, quando o Taleban e a Al Qaeda foram derrotados militarmente, ao não expandir rapidamente a área de atividades da Isaf para manutenção da paz em todo o país. A maioria dos parceiros da Otan acabou por fazer importantes contribuições aos esforços no Afeganistão, tanto no combate (Operação Liberdade Duradoura) quanto no Isaf.

Em 14 de maio de 2002, sob a influência do 11 de setembro e da guerra no Afeganistão, a Aliança levou o antiterrorismo à sua conclusão lógica no comunicado final da reunião ministerial em Reykjavik, quando declarou: "Para executar toda sua gama de missões, a Otan precisa ser capaz de mobilizar tropas que possam se deslocar rapidamente para onde quer que sejam necessárias (grifo meu), sustentar operações realizadas em locais distantes e por longos períodos e alcançar seus objetivos."⁵

Sob o mandato de Reykjavik, a Aliança assumiu o comando da Isaf no terceiro trimestre do ano passado e, assim, "atravessou o Rubicão" para realizar operações fora da Europa. Enquanto a ameaça terrorista vier de fora da área euro-atlântica, a Otan precisa continuar preparada para enviar tropas ao local de origem do problema.

O período que antecedeu a guerra do Iraque em 2002 e 2003 envolveu as discussões mais amargas já ocorridas na Otan. Seja qual for o julgamento da História quanto à sensatez ou imprudência dessa guerra, o fato flagrante é que todos os 26 membros da Aliança têm agora interesse legítimo no sucesso da estabilização pós-guerra do Iraque. Fracassar nessa missão é inconcebível. O fracasso resultaria quase que certamente em uma guerra civil no país, com possibilidade de envolvimento de países vizinhos como a Turquia e o Irã. O Iraque poderia tornar-se um Afeganistão da era Taleban, onde o governo nominal central cederia o controle *de facto* a terroristas com intenção de atacar a Europa e os Estados Unidos. Os democratas iraquianos seriam jogados às feras, os moderados e modernizadores da região colocados na defensiva e os radicais catapultados ao poder.

No médio e longo prazo, evidentemente, caberá aos iraquianos guiar seu país para a estabilidade democrática. No curto prazo, porém, é a comunidade internacional que deve assumir essa responsabilidade. Como primeira medida necessária, espero e prevejo que os Estados Unidos — juntamente com os outros quatro membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU) — elaborarão uma nova resolução que dará às Nações Unidas poderes significativos na reconstrução do Iraque após a transferência da soberania, em 30 de junho de 2004. Tal resolução da ONU poderia também determinar um papel específico para a Otan nesse processo de estabilização.

Uma vez aprovada a resolução, eu solicitaria ao Conselho do Atlântico Norte a elaboração imediata de um plano de operações da Otan no Iraque. As áreas de atuação que me vêm à mente são: controle das fronteiras com o Irã e a Síria; desminagem; treinamento do exército e da polícia iraquianas; e o comando dos setores norte e centro-sul do Iraque, atualmente sob o controle polonês.

Conheço o argumento de que a Otan deveria concluir com êxito sua missão Isaf no Afeganistão antes de assumir outro compromisso, mas considero essa argumentação pouco convincente.

Em primeiro lugar, os interesses no Iraque são tão grandes e a situação atual tão precária que contemporizar não é uma opção. Em segundo lugar, por mais estimulante que tenha sido a participação aliada no Afeganistão, a falta de disposição de vários aliados de fazer até mesmo modestas contribuições de equipamentos militares tem sido extremamente desestimulante. A Aliança, de forma coletiva, é capaz de disponibilizar muito mais contingentes e equipamentos militares.

A Otan sempre respondeu aos desafios. A necessidade de assim fazer nunca foi tão grande quanto agora. Portanto, conclamo a Aliança a concordar, em Istambul, em participar da tarefa vital de estabilização do Iraque.

¹ "O Conceito Estratégico da Aliança" (Bruxelas: Escritório de Informação e Imprensa da Otan, 1991), Parte I, artigos 10 e 13.

² *Ibid*, Parte I, art. 13.

³ "O Conceito Estratégico da Aliança" (Washington: Comunicado à Imprensa NAC-S(99)65, 24 de abril de 1999), Parte II, art. 20.

⁴ *Ibid*, Parte II, art. 24.

⁵ "Comunicado Final. Reunião Ministerial do Conselho do Atlântico Norte realizada em Reykjavik em 14 de maio de 2002", artigo 5 (Reykjavik: Comunicado à Imprensa M-NAC-1(2002)59).

MOMENTO DE DEFINIÇÃO DE OBJETIVOS E COMPROMISSOS

Simon Serfaty

Diretor do Programa Europa e chefe da Cátedra Zbigniew Brzezinski de Segurança Global e Geoestratégia do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais



A Otan está enfrentando uma crise estrutural resultante de três realidades herdadas da Guerra Fria e influenciadas pelos eventos de 11 de setembro de 2001: a Europa e sua situação inconclusa, os Estados Unidos e seu poder hegemônico, e a segurança e sua nova normalidade. Para renovar a Otan, seus membros devem comprometer-se a criar uma comunidade de ação para atingir as metas comuns dentro e fora da área euro-atlântica. Em uma aliança de objetivos, a meta não é que todos os aliados façam tudo em conjunto, mas garantir que todos os aliados, juntos, façam tudo que é necessário.

Este é um momento de definição e os Estados Unidos e os países da Europa têm um encontro marcado com a história. Começando com as cúpulas da União Européia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) que serão realizadas em Dublin, Irlanda, e em Istambul, Turquia, em junho de 2004, as decisões tomadas nos dois lados do Atlântico para os próximos cinco anos e os conflitos que surgirem nesse período – no Iraque e fora dele – deixarão a Europa e suas relações com os Estados Unidos, bem como a UE e a Otan, ou muito mais coesas e consolidadas, ou mais divididas e, portanto, mais frágeis.

A aliança de objetivos estabelecida durante a Guerra Fria — e desde então duas vezes ampliada — como uma comunidade de valores e interesses cada vez mais compatíveis, agora deve ser renovada na medida em que seus membros se comprometem a criar uma comunidade de ação para atingir as metas comuns dentro e fora da área euro-atlântica.

Como foi visto durante a crise do Atlântico de 2003 sobre o Iraque, a renovação da Aliança não será fácil. A crise, ainda não superada, não foi bilateral — nem entre os Estados Unidos e a França ou qualquer outro país da UE — nem pessoal — e nem mesmo devida à desconfiança européia no presidente George W. Bush e em partes de sua administração.

Essas dificuldades chamam a atenção para condições freqüentes no passado e que eram prontamente resolvidas com uma reunião de cúpula (como em Williamsburg, Virgínia, em maio de 1983) ou uma rápida exibição de liderança dos EUA (como em Paris em outubro de 1954, em Nassau em janeiro de 1963, em Washington em fevereiro de 1973 e em Dayton, Ohio, no terceiro trimestre de 1995). Entretanto, a crise de 2003 foi e continua sendo uma crise estrutural resultante de três novas realidades, amplas e imbricadas, herdadas da Guerra Fria e influenciadas pelos eventos de 11 de setembro de 2001: a Europa e sua situação inconclusa, os Estados Unidos e seu poder hegemônico, e a segurança e sua nova normalidade.

A CONCRETIZAÇÃO DA UNIÃO

A transformação da Europa de um mosaico fragmentado e instável de Estados-nações em uma união mais ampla e pacífica de Estados-membros é a evolução geopolítica mais significativa da última metade do século 20. Esse fato provoca uma genuína satisfação nos Estados Unidos.

Até certo ponto, a idéia de uma Europa unida é uma idéia norte-americana, não só como demonstração inspiradora do que algumas centenas de norte-americanos foram capazes de fazer no Novo Mundo há 200 anos. Mas também porque foi o compromisso pós-guerra do poder e da liderança dos EUA que proporcionou aos

Estados europeus os recursos, o tempo e a segurança necessários para que se engajassem em um processo de integração iniciado por seus fundadores muito mais a partir de uma mesma sensação dos erros passados do que em nome de uma visão comum de futuro.

Nas quatro últimas décadas, entretanto, a integração europeia dependeu de várias condições que determinaram a amplitude, o ritmo e a eficácia de cada uma de suas novas iniciativas:

- crescimento econômico robusto e bem distribuído, com benefícios primários dirigidos aos membros mais recentes ou às economias pequenas mais necessitadas — como demonstra a história da União Europeia depois das ampliações de 1973 e 1986;
- liderança nacional centrista estável e segura, capaz de resistir às pressões dos extremos do espectro político — como demonstrou a transformação da esquerda europeia na França, Espanha e Grã-Bretanha; e
- estabilidade regional, no leste (que agora inclui alguns dos novos membros) durante a Guerra Fria e também, especialmente desde 2001, no sul — onde se encontra o Grande Oriente Médio, do golfo Pérsico ao Oriente Médio e norte da África.

No meio de todo esse processo ou às vésperas de sua finalização, e sob a ameaça de uma onda de terror à qual a Europa pode estar bem mais vulnerável do que os Estados Unidos, essas mesmas características desapareceram e a UE pode estar correndo mais risco do que jamais correu nos últimos 30 anos. Isso causa apreensão não só na Europa, mas também nos Estados Unidos, onde o compromisso com uma Europa mais unida e maior paradoxalmente parece mais real do que para muitos membros da UE.

À medida que a UE se aproxima do 50º aniversário dos Tratados de Roma em março de 2007, três questões parecem ser especialmente controversas:

- os debates de ratificação da assim chamada constituição da UE;

- a renegociação do Pacto de Estabilidade e Crescimento e a negociação de um novo orçamento de seis anos da UE; e
- a integração efetiva dos 10 novos membros da UE, inclusive — sobretudo — a Polônia, e a administração eficaz de novas candidaturas, atuais ou futuras, inclusive a da Turquia.

Esta agenda não é pequena. O grau de competência em administrá-la — e a forma como será administrada — dependerá dos 25 membros da UE; entretanto ela também interessa diretamente aos Estados Unidos no contexto de suas relações com a Europa, dentro e fora da Aliança.

PODER E FRAGILIDADES

A capacidade da Europa de obter mais poder por si mesma, especialmente poder militar, é mais motivo de irritação do que de apreensão. De fato, há preocupações de que uma Europa mais forte possa finalmente emergir como um contrapeso capaz de definir, juntamente com outros Estados em ascensão, uma nova multipolaridade à custa da influência norte-americana. Tais preocupações são exageradas; e as pressões competitivas que poderiam resultar de uma Europa mais forte não precisariam ser — e é pouco provável que se tornem — antagônicas. Ao contrário, só uma parceria euro-atlântica que fuja da atual condição de "poder e fragilidades" pode superar um debate estéril sobre a relevância marginal de Estados europeus que mais parecem pesos mortos em relação aos Estados Unidos, cuja hegemonia intrusiva o faz parecer cada vez mais a um tirano.

Em outras palavras, somente uma Europa mais forte (e, portanto, mais unida) pode se afirmar como uma contraparte digna de crédito na Aliança. E só uma Aliança baseada em dois pesos distintos — inevitavelmente desiguais, mas, felizmente, complementares — pode apontar para uma ordem global sem o belicismo que caracterizou a multipolaridade pré-1914, mas que vai além da preponderância dos EUA que define a unipolaridade pós-1989. Em suma, não há nada essencialmente errado com relação às idéias de contrapeso e multipolaridade porque ambas ajudam cada lado do Atlântico a contar com o outro para aliviar ou compartilhar algumas obrigações de defesa coletiva e ordem global.

Entretanto, a natureza multidimensional do poder impõe uma discussão sobre as fragilidades encontradas tanto nos Estados Unidos como na Europa. A preponderância dos EUA encontra-se fora de qualquer contestação quanto à capacidade, proeminência e (agora) empenho. A Europa se mostra prontamente como uma potência mundial em razão de seus interesses de âmbito global e significado vital, capacidade que é no mínimo competitiva em todas as dimensões, exceto a militar, com ampla reputação de liderança herdada do passado e também renovada de forma ainda melhor durante os últimos 50 anos.

Os próximos anos demonstrarão se os Estados da Europa e sua União desejam e também são capazes de conseguir poder militar, bem como a vontade de utilizá-lo, sem o que continuarão impedidos de mover-se para o próximo nível — o de um poder no mundo que também represente uma potência mundial — ou se, como diz o primeiro-ministro britânico, Tony Blair, serão uma superpotência, mas não um Superestado.

A referência a Tony Blair não é casual: o fundamental para o desenvolvimento de uma política europeia comum nas áreas de relações exteriores, segurança e defesa é, realmente, a participação do Reino Unido — participação ainda mais indispensável, pelo menos no curto prazo, do que as contribuições da Alemanha.

Qualquer que seja o ceticismo ou a hesitação nos Estados Unidos quanto ao surgimento de uma Europa forte, as decisões futuras terão de ser tomadas pelos próprios europeus — gastar melhor, mas também gastar mais, em nome de interesses e em defesa de valores que os norte-americanos não precisam temer na medida em que são, de fato, mais compatíveis com os interesses e valores dos EUA do que os de qualquer outra parte do mundo.

Em uma aliança de propósitos, a resposta à preponderância de um sobre os demais não depende da busca de equilíbrio (como um "contrapeso" adversário) nem da aceitação de seguidores (como um "contrapeso" passivo). Em vez disso, a comunhão de propósitos sugere a exequibilidade de ações complementares em nome de políticas consideradas necessárias para atingir os objetivos que são comuns a cada um dos aliados, mesmo que não igualmente compartilhados por todos eles.

A idéia de complementaridade não é nova. É uma idéia que os Estados Unidos e a Europa, a Otan e a UE estão pondo em prática todos os dias no Afeganistão, e é uma idéia que tem sido usada repetidamente no Haiti, nos Bálcãs, na Líbia, no Irã e em outros lugares. Na atual busca de uma nova ordem global no século que se inicia, os parceiros de coalizão mais confiáveis continuam a ser os Estados, com objetivos semelhantes, formadores da Aliança Atlântica — e esses Estados merecem pelo menos o direito de uma primeira recusa a qualquer das missões para a qual uma coalizão seria necessária.

Isso significa que, para a Europa alcançar a transição para uma união completa — geograficamente completa, não apenas em termos de acesso ao poder, mas também completa dentro do continente e igualmente do outro lado do Atlântico —, vários objetivos importantes terão de ser atingidos:

- A complementaridade dos membros europeus da Otan e da UE — ou seja, qualquer membro europeu da Otan deve em última instância ser um membro da UE, inclusive a Turquia e a Noruega (assim como outros países), e cada membro da UE deve ser um membro da Otan, inclusive a Áustria e a Suécia (assim como outros).
- A complementaridade das relações da Otan e da UE com países que não são membros de nenhuma das duas instituições — ou seja, principalmente uma coordenação mais ativa das políticas dos EUA e da Europa com relação à Rússia e outros órfãos institucionais na Europa, bem como com relação a outros países que não fazem parte da área geográfica euro-atlântica, mas que estão buscando parcerias para a paz e a prosperidade dentro desse contexto — como os do norte da África.
- Relações mais estreitas entre os EUA e a UE — como no reconhecimento, por parte da Europa, do status especial dos EUA como Estado não membro da UE, e no reconhecimento pelos EUA de que a parceria com a UE é vital, embora inconclusa. Depois das ampliações históricas da UE e da Otan, uma Comissão Europeia nova, bem como um governo dos EUA novo ou reeleito no quarto trimestre de 2004, poderia permitir uma nova

ordem nas relações EUA-UE-Otan que incluisse, o mais cedo possível, uma reunião de cúpula sem precedentes entre os chefes de Estado ou de governo de todos os atuais membros da UE e da Otan e países pretendentes a elas.

- Melhor coordenação entre a Otan e a UE como duas instituições cujas contribuições paralelas à guerra contra o terrorismo global são indispensáveis para que essas guerras sejam vencidas e cheguem a um fim. O futuro de um pilar de segurança européia está ligado à Otan, e o futuro da Otan depende de sua capacidade de agir globalmente — com base na melhora de seus recursos por meio de uma melhor coordenação dos instrumentos de segurança não militares entre os aliados e na compreensão das prioridades que compartilham segundo uma visão mais estratégica do mundo.

NOVA NORMALIDADE

Que os interesses vitais dos Estados Unidos na Europa e o interesse central dos Estados Unidos na União — que é o núcleo da Europa nova — permaneçam inalterados depois dos eventos de 11 de setembro de 2001 é motivo de pouca controvérsia. Se há algo a dizer, é que o fim de um conflito global e o início de outro aumentaram a necessidade de ações euro-atlânticas mais próximas e coordenadas mais de perto em questões de segurança interna e externa.

Como foi visto no Iraque, mesmo um país sem parceiros militares não pode ficar muito tempo sem aliados capazes. No Iraque, a coalizão organizada no início de 2003 mostrou-se insuficiente para participar de missões mais amplas depois que a fase dos combates principais da guerra terminou, em 1^o de maio de 2003.

A importância do Iraque nunca será exagerada. Fracassar nesse país não é uma opção. Uma saída abrupta das forças de coalizão sem alcançar as metas de estabilidade e reconstrução desejadas para o Iraque pós-Saddam não é uma opção aceitável.

Tampouco pode ser útil qualquer tipo de jogo de acusação — tanto no interior da coalizão como com os Estados que não aderiram a ela. Não se trata de um jogo que qualquer um, exceto os

inimigos comuns, pode ganhar. É mais do que tempo de encerrar os debates teológicos contraproducentes e adotar a mesma estrutura multilateral utilizada para terminar a guerra no Afeganistão depois que o Taleban foi derrotado — uma estrutura multilateral que acrescente à legitimidade global das Nações Unidas os recursos especializados da Otan e da UE.

Em uma aliança de objetivos, a meta não é que todos os aliados façam tudo em conjunto, mas garantir que todos os aliados, juntos, façam tudo que é necessário.

Durante os próximos meses, a coalizão no Iraque deverá, portanto, ser ampliada para realizar uma missão que precisa ser aprofundada. Essa missão consta de quatro partes:

- Restaurar a segurança — isso também pode exigir forças adicionais em terra, inclusive forças da Otan, enquanto se aguarda a organização de forças iraquianas militares e policiais.
- Defender a legitimização nacional de um governo iraquiano que reabilite o Estado iraquiano — isso demanda um papel direto da ONU no acompanhamento da transferência de soberania em 30 de junho de 2004, e em eleições nacionais no máximo até janeiro de 2005.
- Buscar a reconstrução do Iraque, sob a administração direta do novo governo iraquiano, com o apoio de todos os aliados, independentemente da disposição mostrada por eles no início da guerra.
- Finalmente conseguir a reconciliação, não só nas comunidades iraquianas principais e entre elas, mas também entre o Iraque e seus vizinhos.

Em termos de segurança, os critérios de solidariedade na nova normalidade inaugurada pelos eventos de 11 de setembro de 2001 (e também de 11 de março de 2004) não precisam ser limitados ao Iraque. As guerras decorrentes do 11 de setembro têm muitas frentes; sustentar, por exemplo, que a Espanha abandonou essas guerras porque retirou suas forças do Iraque é equivalente a dizer que os Estados Unidos só entraram na Segunda Guerra Mundial quando suas forças

desembarcaram na Normandia em junho de 1944 — com a ressalva, entretanto, de que algumas das forças espanholas retiradas do Iraque devem ser agora disponibilizadas para uso coletivo em outra frente, como a frente do Afeganistão.

Mais relevante que os debates na Europa sobre o fim da guerra, que os Estados Unidos não podem ignorar, e que a guerra no Iraque, à qual os Estados da Europa não podem ser indiferentes em razão das conseqüências inconcebíveis e indivisíveis de um fracasso, o Grande Oriente Médio é o desafio geopolítico que define o novo século — inclusive, embora não mais restrito somente a ele, com sua linha de fratura, o conflito israelo-palestino —, em uma região que é ao mesmo tempo extremamente explosiva e de interesse vital para o resto do mundo.

A questão prescinde de qualquer explicação: não pode haver qualquer tipo de ordem global se não houver ordem nessa região. E para que essa ordem seja instaurada, o poder dos EUA, por mais indispensável que seja, não se mostrará suficiente se não contar com o poder da Europa que, por mais necessário que seja, sozinho obviamente também não é suficiente.

Esse é o desafio que agora deve ser enfrentado com a mesma coragem, a mesma forte compaixão e o mesmo propósito comum demonstrados há 50 anos, quando a Europa começou a se transformar em revolta contra um passado fracassado. 

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do Governo dos Estados Unidos.

PARCERIA PARA A PAZ: TRAÇANDO O CAMINHO PARA UMA NOVA ERA

Jeffrey Simon

Pesquisador sênior do Instituto de Estudos Estratégicos Nacionais da Universidade de Defesa Nacional



A Parceria para a Paz tem importância renovada no cumprimento dos compromissos mais amplos assumidos pela Otan depois do 11 de setembro. Para manter sua relevância e eficácia, a PpP precisa ser transformada, ter recursos financeiros suficientes e estar mais bem integrada com esforços bilaterais e regionais a fim de enfrentar os novos desafios à segurança. A Cúpula de Istambul deve lançar uma iniciativa para promover novos programas PpP adaptados aos Bálcãs, à região do Mar Negro e à Ásia Central.

Com 10 dos primeiros 24 parceiros da Parceria para a Paz (PpP) tendo se tornado membros plenos da Aliança, surgem algumas questões sobre o rumo e a viabilidade de longo prazo do programa.

A fundamentação estratégica original da PpP — aumentar a estabilidade e a cooperação prática com os países periféricos da Otan — tornou-se ainda mais premente no contexto da ampliação da Aliança, da guerra contra o terrorismo e dos interesses cada vez maiores do Ocidente nas regiões sudoeste e central da Ásia. Isso posto, o principal incentivo para o envolvimento dos parceiros no programa, o de que era “o melhor caminho para a filiação à Otan”, perdeu força uma vez que os parceiros remanescentes não estão interessados ou ainda levará muitos anos para se filiarem à Aliança.

Para manter sua relevância e eficácia, a PpP precisa ser transformada, ter recursos financeiros suficientes e estar mais bem integrada com esforços bilaterais e regionais a fim de enfrentar os novos desafios à segurança. A Cúpula de Istambul poderá lançar uma iniciativa, com o respaldo dos recursos dos aliados, para promover novos programas PpP adaptados aos Bálcãs, à região do Mar Negro e à Ásia Central.

DESAFIOS PÓS-11/9

Desde os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a Otan e muitos governos parceiros têm se esforçado, com graus variados de sucesso, para

reformular sua capacidade de defesa a fim de lidar com os novos riscos colocados pelo terrorismo global. Os Estados Unidos aumentaram seus gastos com Defesa em US\$ 48 bilhões — soma que equivale ao orçamento total de Defesa do Reino Unido. Ao contrário, o orçamento de Defesa da maioria dos outros antigos aliados permaneceu inalterado e, de fato, a diferença das capacidades entre os Estados Unidos e outros países da Otan aumentou ainda mais. E, no entanto, após 11/9, a Otan se comprometeu com uma área geográfica mais ampla e funcional de envolvimento.

A utilidade da PpP foi demonstrada à medida que esses parceiros passaram a reforçar e facilitar as operações da Otan no Afeganistão e nas imediações. Em sua primeira reunião após os atentados de 11/9, os ministros da Defesa do Conselho da Parceria Euro-Atlântica (Euro-Atlantic Partnership Council — EAPC) confirmaram sua determinação de usar a parceria para aumentar a cooperação e os recursos contra o terrorismo.

Na Operação Liberdade Duradoura (Operation Enduring Freedom — OEF), operação militar liderada pelos EUA contra terroristas no Afeganistão, muitos aliados da Otan — inclusive dois dos então mais recentes — Polônia e República Tcheca — e seis parceiros PpP forneceram ajuda significativa.¹

E, ao assumir o comando das operações da Força Internacional de Assistência à Segurança

(International Security Force Operations in Afghanistan — Isaf) no Afeganistão em abril de 2003, a Otan contou com a participação de outros seis parceiros.² Depois da queda de Saddam Hussein no Iraque, a Otan ofereceu apoio de inteligência e logístico à divisão multinacional liderada pela Polônia, composta de vários membros aliados e de 11 parceiros.³

Para melhor enfrentar os novos desafios, a Cúpula de 2002 aprovou o Compromisso das Capacidades de Praga (PCC), a nova Estrutura do Comando e a Força de Resposta da Otan (NATO Response Force — NRF). A peça central é a NRF, com recursos de alta tecnologia para missões expedicionárias que permitem que os aliados europeus da Otan contribuam com pequenas unidades especializadas — por exemplo: unidades de polícia, engenharia, desminagem, descontaminação química, alpinismo e forças especiais — com comunicação segura, alto nível de prontidão e capacidade de dispor, manter e operar tropas dos EUA em toda a área do conflito. Se implementado, isso proporcionará um esquema mais eficiente de divisão das responsabilidades para a Otan.

TERRORISMO E GERENCIAMENTO DE EMERGÊNCIAS

A Cúpula de Praga também endossou o Conceito Militar para a Defesa Contra o Terrorismo que exige “melhores acordos de compartilhamento de informações de inteligência e resposta a crises [e compromisso *com* parceiros] para a plena implementação do Plano de Ação de Planejamento de Emergências Cíveis (...) contra possíveis ataques por (...) agentes químicos, biológicos ou radiológicos (CBR)”. Portanto, também por meio do Plano de Ação de Parceria contra o Terrorismo, adotado pelo EAPC em novembro de 2002, os parceiros se comprometeram a adotar uma série de medidas para combater o terrorismo e compartilhar informações e experiências. Embora *ainda* não se tenha conseguido muito, sem dúvida o plano estabelece uma base sobre a qual as funções necessárias podem ser construídas.

UM CAMINHO À FRENTE

Considerando que existem hoje mais aliados da Otan, cada um deles se esforçando para transformar suas próprias forças armadas e

instituições de segurança, do que parceiros remanescentes (20, inclusive os casos especiais da Rússia e da Ucrânia) — e sendo esses bem mais fracos em termos institucionais e com interesses mais diversos e necessidades mais amplas do que aqueles que já conseguiram se filiar — se a PpP não for seriamente reavivada em Istambul, estará morta de saída.

Para manter a PpP relevante é necessário enfocar o desenvolvimento das capacidades para combater o terrorismo e outras ameaças transnacionais. Novos programas poderão visar o compartilhamento de informações de inteligência de ministros do Interior, da polícia e de guardas de fronteira, bem como de informações financeiras e bancárias.

Orçamentos e funções também precisam ser reexaminados e atualizados para dar respaldo a futuras operações de combate a terroristas, inclusive campanhas para combater a proliferação de armas e sistemas de defesa antimísseis.

VISÃO ESTRATÉGICA PARA REAVIVAR A PpP

Certamente a Cúpula de Istambul, marcando os dez anos de criação da Parceria para a Paz, requer uma nova visão estratégica para que a PpP possa cumprir o compromisso da Otan de ampliar seu envolvimento geográfico e funcional.

Mas para que esse renascimento seja bem-sucedido, o programa precisará ser adaptado às necessidades dos demais 20 parceiros da Otan e dos dois aspirantes à PpP que se enquadram nos seguintes oito diferentes grupos, com necessidades, interesses e capacidades distintas:

- Cinco parceiros “avançados” — Finlândia, Suécia, Irlanda, Áustria e Suíça — ainda sem interesse em aderir à Aliança.
- Os três parceiros do Plano de Ação para Adesão (Membership Action Plan – MAP) — Albânia, Macedônia e Croácia — que de fato almejam tornar-se membros e para os quais a Otan precisa manter a credibilidade de seu programa Porta Aberta.
- A Ucrânia, que afirma ser aspirante com um plano de ação e almeja aderir ao MAP.

- A Rússia, que não quer se tornar membro, mas mantém uma relação especial no Conselho Otan-Rússia.
- Dois parceiros relativamente inativos – Moldávia e Belarus.
- Três parceiros do Cáucaso – Armênia, Azerbaijão e Geórgia.
- Cinco parceiros da Ásia Central – Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão e Usbequistão.
- Dois aspirantes do Balcãs à PpP – Bósnia-Herzegovina e Sérvia-Montenegro.

Os incentivos para a participação na PpP variam enormemente entre a Rússia, que não tem interesse na adesão formal, e a Ucrânia, que almeja filiar-se à Otan. A PpP também serve de incentivo para a Bósnia-Herzegovina e a Sérvia-Montenegro porque continua sendo o único caminho para as estruturas e a legitimidade euro-atlânticas. Embora Moldávia e Belarus continuem relativamente inativos na PpP, seu papel pode mudar à medida que se adaptem à nova conjuntura geoestratégica após a expansão. Os demais 16 parceiros PpP formam os seguintes quatro grupos:

Parceiros avançados

Todos os cinco parceiros avançados (exceto a Suíça) já fazem parte da UE e ainda não são membros formais da Otan por opção. Sua participação cada vez maior na PpP nos últimos anos concentrou-se principalmente nos Balcãs e serve como exemplo de participação de parceria importante por si só, embora *não* necessariamente seja um caminho para a adesão. Esses cinco países, bem como os membros da Otan, devem ser encorajados a criar um sistema de “coleguismo” (como a Suécia e a Finlândia já fizeram com os Estados do Báltico) com os parceiros do Cáucaso e da Ásia Central (semelhante ao que a Lituânia tem feito com a Geórgia). Isso talvez não seja fácil, pois os parceiros avançados têm sido e continuam sendo mais ativos nas operações locais de apoio à paz no Báltico e nos Balcãs que têm inexoravelmente se transferido para a UE.⁴ Por isso, será um desafio mantê-los envolvidos nos interesses geográficos mais amplos da Otan. Um caminho poderia ser tornar os exercícios da Otan no Cáucaso e na Ásia Central mais flexíveis e

permitir que parceiros não-alinhados tenham maior participação em seu planejamento e ao mesmo tempo estimular seu conhecimento especializado em segurança.

Aspirantes dos Balcãs

A ampliação da Otan, o processo MAP e a PpP desempenharam, e continuam a desempenhar, um papel muito importante, porém subvalorizado, no aumento da estabilidade e da segurança nos Balcãs. A adesão da Eslovênia, da Bulgária e da Romênia à Otan forma uma base estável de segurança. O MAP — desde que o Artigo 10, a política da Porta Aberta, continue digno de crédito — mantém Albânia, Macedônia e Croácia engajadas positivamente em atividades compatíveis com os princípios da Otan, e o incentivo de aderir à PpP mantém Sérvia-Montenegro e Bósnia-Herzegovina centradas de modo produtivo. Seu empenho constante tornou-se cada vez mais importante à luz da transferência da operação Harmonia Aliada, na Macedônia, da Otan para a UE (“Concórdia”), e se tornará ainda mais importante depois da provável transferência da Sfor da Otan para a UE.

Se a PpP enfraquecer e perder credibilidade, a segurança nos Balcãs poderá ser gravemente prejudicada porque algumas nações podem se sentir tentadas a seguir direções pouco construtivas.

Com isso em mente, a Otan deve definir metas mais precisas para manter seu programa Porta Aberta digno de crédito para os demais três membros do MAP. Isso provavelmente se tornará um problema para Albânia e Macedônia, que estão na PpP há quase uma década, tiveram cinco anos de MAP, experiência de planos nacionais anuais e cuja paciência pode estar se esgotando. Se a Otan não estiver preparada para oferecer adesão em breve, precisa criar essa *perspectiva*. A Otan poderia considerar a versão de um tipo de “regata” para vincular a adesão dos Balcãs ao MAP à conclusão de um “*acquis*” (arcabouço jurídico e político) específico e bem definido com a noção de um horizonte de tempo de cerca de cinco a oito anos — muito embora o conceito de regata tenha sido rejeitado pelos convidados da Cúpula de Praga de 2002 porque muitos políticos afirmaram que a adesão é essencialmente uma questão política, o que de fato ela é.

Os programas PpP, com assistência da UE, devem ser coordenados para reformas que permitam ao setor de segurança enfrentar novas ameaças.

A PpP precisa ser vinculada ao bem-sucedido processo sub-regional da Conferência de Ministros da Defesa do Sudeste Europeu (Southeast European Defense Ministerial — SEDM) — que também deve ser ampliado para incluir ministros do Interior e de Serviços de Inteligência, a Iniciativa de Cooperação do Sudeste Europeu (Seci) para combater a criminalidade transfronteiriça e a Brigada do Sudeste Europeu (Seebrig) nos Bálcãs. Se isso se mostrar difícil nos Bálcãs, o que provavelmente acontecerá, então o mandato da PpP, coerente com o Plano de Ação contra o Terrorismo da Cúpula de Praga, deverá ser ampliado para incluir metas de parceria com atividades policiais. O objetivo é melhorar a coordenação entre as agências e a cooperação nos e entre os Estados dos Bálcãs.

Isso pode ser alcançado durante as reuniões anuais da SEDM, que tiveram início em 1996 ⁵ e que têm conseguido aumentar a transparência, a cooperação e a segurança no sudeste europeu. Em 1999, a SEDM aprovou a criação da Seebrig, força de 25 mil soldados que podem ser convocados conforme necessário pelos comandantes da brigada e que *podem* ser mobilizados para a Bósnia a qualquer momento do futuro.

É hora de aproveitar os sucessos da SEDM para enfrentar a nova conjuntura de risco e ampliá-los para incluir o planejamento de emergências civis e ministros do Interior e de Serviços de Inteligência, criando uma Conferência dos Ministros da Defesa, do Interior e dos Serviços de Inteligência do Sudeste Europeu (Southeast European Defense, Interior, and Intelligence Ministerial — Sediim), a ser realizada anualmente. Essa nova Sediim deve ser estimulada a aprofundar a coordenação de seu trabalho com a Seci ⁶ que, entre outras coisas, combate a criminalidade transfronteiriça que envolve o tráfico de drogas e de armas, a prostituição e a lavagem de dinheiro. Uma vez que a Moldávia faz parte da Seci e Sérvia-Montenegro e Bósnia-Herzegovina são aspirantes à PpP, todos esses países devem se tornar observadores da SEDM, com a meta de se tornarem membros da Otan.

Conferência de Ministros da Defesa da Região do Mar Negro e parceiros do Cáucaso

A importância estratégica do Mar Negro aumentou desde que a Otan assumiu o comando da Isaf no Afeganistão em agosto de 2003 e auxiliou a divisão liderada pela Polônia no Iraque. Considerando que hoje a esfera de ação da Otan na região do Mar Negro ultrapassa a área dos Bálcãs e que todos os ministros da Defesa do Mar Negro *nunca* se reuniram, é hora de aplicar as lições da Europa Central e dos Bálcãs a essa região. O primeiro passo para a estabilização é obter o entendimento por meio da discussão dos riscos de segurança e, depois, obter maior cooperação regional mediante a implementação de atividades militares que respaldem uma agenda transparente.

A SEDM dos Bálcãs (e a provável Sediim), a Seci e a Seebrig podem servir de modelos para expandir ainda mais em direção ao litoral da região do Mar Negro, para além da formação da Força do Mar Negro (BLACKSEAFOR), criada em abril de 2001 entre os seis Estados do Mar Negro ⁷ para operações humanitárias de busca e resgate, remoção de minas marítimas, proteção do meio ambiente e promoção de visitas filantrópicas. Pode-se imaginar a criação de uma Força-Tarefa no Mar Negro para lidar não apenas com contingências resultantes de emergências civis, como os terremotos que permanentemente castigam a região e os possíveis efeitos secundários de agentes químicos, biológicos ou radiológicos, mas também para interditar o tráfico de drogas, armas e seres humanos na região do Mar Negro, em especial com a participação da Ucrânia, da Frota Russa e do Cáucaso. Aqui, também, em vista da importância do envolvimento contínuo da Ucrânia na PpP, a Cúpula de Istambul pode considerar o início da intensificação do diálogo com a Ucrânia como pré-requisito para aderir ao MAP, supondo que as eleições presidenciais do país sejam realizadas de acordo com as normas da Osce (Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa) e adotem os procedimentos constitucionais ucranianos.

A experiência da Europa Central e Oriental desde o final da década de 1980 também oferece vários exemplos bem-sucedidos da combinação de unidades de manutenção da paz e/ou de emergências civis que devem ser exploradas para

possível adaptação para melhorar as relações entre os Estados nessa região.

A provável presença dos Estados Unidos na Bulgária e na Romênia pode ser intensificada para melhorar a interoperabilidade por meio de treinamento conjunto e instalações de logística e na criação de uma Força-Tarefa do Mar Negro. Junto com Romênia, Bulgária e Turquia — três aliados da Otan no Mar Negro com rica experiência na SEDM e na Seebrig — a presença dos EUA poderia ser benéfica para promover maior estabilidade e cooperação no Mar Negro por meio da reativação de um programa PpP.

Embora os três parceiros do Cáucaso tenham sido signatários da PpP em 1994, sua participação variou de modo considerável. Isso tem sido bastante evidente no Processo de Planejamento e Análise da Parceria para a Paz (Parp), que continua sendo o cerne do planejamento de defesa transparente, da responsabilidade e da supervisão democrática dos militares e que fornece as bases para aumentar a cooperação sub-regional. Depois do 11 de setembro, os três parceiros do Cáucaso aderiram ao Parp.⁸

Embora a Armênia participe da PpP, a adesão à Otan continua controversa devido a problemas não resolvidos com a Turquia e o Azerbaijão. A Armênia tem relações próximas com Grécia, Romênia e Bulgária e continua muito próxima da Rússia. Signatária do Tratado de Tashkent de Segurança Coletiva da Comunidade de Estados Independentes (CEI) com a Rússia, em 1992, a Armênia é o único Estado do Cáucaso que renovou seu compromisso por outros cinco anos em 1999.

O Azerbaijão e a Geórgia retiraram-se da CEI em 1999. O Azerbaijão continua em conflito com a Armênia na disputa pela região Nagorno-Karabakh e tem problemas com terrorismo, drogas, crime e tráfico humano. Cooperou com os Estados Unidos no combate ao terrorismo e participa da Kfor (Força de Kosovo), no Afeganistão e no Iraque. A Geórgia participa da Kfor e da cooperação regional do Mar Negro, quer que a Otan desempenhe um papel na solução dos conflitos do Azerbaijão e da Ossétia do Sul em solo da Geórgia e, em setembro de 2002, seu parlamento adotou uma resolução afirmando o objetivo de se filiar à Otan. Os EUA ajudaram as

forças armadas da Geórgia por meio do programa “Treinar e Equipar” e estabelecendo controle no Desfiladeiro de Pankisi, perto da fronteira com a Rússia.

Os EUA têm maior influência entre os parceiros do Cáucaso (e da Ásia Central) do que a Otan porque a Otan tem sido mais prejudicada pelo que pode oferecer em termos de assistência.⁹ Mas isso pode mudar se o Programa de Investimento em Segurança da Otan (NATO Security Investment Program — NSIP) for mais diretamente focado na região e o Fundo de Reserva PpP for fortalecido.

O Fundo de Reserva PpP, que alocou US\$ 4,2 milhões para a destruição de minas antipessoal na Albânia, Ucrânia, Moldávia e para disposição de estoques de mísseis na Geórgia, precisa ser ampliado.

O NSIP, um programa muito maior com orçamento anual de mais de US\$ 600 milhões, cobre instalações e serviços que lidam com sistemas de comunicação e informação, radares, quartéis gerais militares, campos de aviação, oleodutos e armazenagem de combustíveis, portos e instrumentos de navegação. Uma vez que a Otan assumiu a liderança no Afeganistão, os recursos do NSIP devem ficar disponíveis para a operação da Isaf e ser aplicados na região do Mar Negro para aumentar o apoio da Otan por ar, rodovias e ferrovias. A Cúpula de Istambul deve analisar o redirecionamento dos recursos de infra-estrutura da Otan em apoio às operações lideradas pela Otan no Afeganistão.

Além disso, a Cúpula deve autorizar o secretário-geral a reestruturar a Equipe Internacional da Otan para consolidar a PpP em uma junta diretiva,¹⁰ talvez chefiada por seu próprio secretário-geral adjunto. Isso simbolizaria o compromisso da Aliança com uma PpP reavivada e destacaria a importância renovada do programa no sentido de cumprir os compromissos mais amplos da Otan.

Depois do lançamento da PpP em 1994, quando ficou óbvio que os recursos necessários não estavam disponíveis, os EUA deram início à Iniciativa de Varsóvia com US\$ 100 milhões em recursos anuais. O programa alcançou enorme sucesso com os principais beneficiários, hoje membros da Aliança. Porém, os demais 20 parceiros, em particular da região do Mar Negro,

do Cáucaso e da Ásia Central, têm instituições políticas, econômicas, sociais, de segurança e de defesa muito *mais fracas* e requerem *maior* assistência para aproximar suas equipes e instituições dos padrões da Otan.

Os Estados Unidos devem lançar uma nova Iniciativa de Istambul, financiada com aproximadamente os mesmos valores da atual Iniciativa de Varsóvia e que possa se concentrar em um programa mais sofisticado ressaltando as bases da PpP nessa região para promover uma Conferência de Ministros da Defesa, do Interior e dos Serviços de Inteligência da Região do Mar Negro e apoiar uma Força-Tarefa da Região do Mar Negro a fim de lidar com as contingências resultantes de emergências civis e com operações de interdição.

Isso deve incentivar outros aliados a oferecer recursos similares, como o apoio para que membros da Europa Central e Oriental ensinem as lições de transição de seu setor de segurança a esses outros parceiros.

Parceiros da Ásia Central

Quatro dos cinco Estados da Ásia Central — Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão e Usbequistão — estavam entre os primeiros signatários do Tratado de Segurança Coletiva da CEI com a Rússia, de 1992. Quando o protocolo que prorrogou o tratado foi assinado em 1999, Belarus havia aderido, mas o Usbequistão havia se retirado. Quatro dos Estados da Ásia Central estavam entre os signatários da PpP em 1994: Turcomenistão, Cazaquistão, Quirguistão e Usbequistão. Foi somente depois do 11/9 que o Tajiquistão finalmente aderiu à PpP e o Quirguistão e o Usbequistão aderiram ao PpP. Embora tenha havido a intenção de estender a PpP aos Estados sucessores da Ásia Central para vinculá-los aos valores ocidentais, a prática da democracia política desses países de modo geral deteriorou durante a década passada.

Embora nenhum dos parceiros centro-asiáticos tenha participado de nenhuma das operações nos Bálcãs (Ifor [Força de Implementação na Bósnia]¹¹, Sfor, Kfor), eles apoiaram as operações lideradas pelos EUA e pela Otan no Afeganistão e no Iraque: Usbequistão na OEF; Quirguistão e Usbequistão forneceram bases aéreas e sobrevôos para os EUA e tropas da coalizão para a Isaf; e o

Cazaquistão ajudou a Polônia com tropas de desminagem no Iraque e permitiu o sobrevôo e o transporte de suprimentos e de soldados dos EUA no Usbequistão e no Quirguistão. Cada vez mais, essas atividades irritaram os russos. Portanto, encorajar a participação ativa da Rússia em uma PpP renovada e no Conselho Rússia-Otan será cada vez mais importante para reduzir os atritos inevitáveis e melhorar as relações de cooperação.

CONCLUSÃO

Embora enfrente grandes desafios colocados pelo mundo pós-11/9, a PpP precisa continuar fiel aos valores permanentes que criaram a parceria original há uma década — isto é, promover a democracia política, a livre iniciativa, o Estado de Direito, o tratamento igualitário das minorias étnicas, boas relações de vizinhança, bem como supervisão democrática e administração eficaz não apenas das forças armadas, mas de *todas* as instituições do setor de segurança.

Se a Cúpula de Istambul não conseguir reavivar a PpP, provavelmente haverá sérias consequências desestabilizadoras em toda a região do EAPC, e será cada vez mais difícil para a Otan cumprir suas missões nos Bálcãs, no Afeganistão e no Iraque. Se a Cúpula reavivar a PpP, a capacidade de a Otan alcançar seus objetivos funcionais e geográficos mais amplos será aumentada. 

¹ Os parceiros centro-asiáticos Quirguistão e Usbequistão; os parceiros do Mar Negro Bulgária, Romênia e Ucrânia; e a convidada do MAP Eslováquia, com os novos membros Polônia e República Tcheca, participaram da Operação Liberdade Duradoura.

² Participaram da Isaf Finlândia, Suécia e Áustria (parceiros PpP); Albânia (membro do MAP); e Romênia e Bulgária (convidadas da Otan).

³ Macedônia (membro do MAP); Eslováquia, Letônia, Lituânia e Estônia (convidadas do MAP); Ucrânia, Romênia e Bulgária do Mar Negro; Azerbaijão e Geórgia do Cáucaso; e Cazaquistão da Ásia Central participaram da Operação Liberdade do Iraque (OIF).

⁴ Por exemplo, Áustria, Finlândia e Suécia participaram da Ifor na Bósnia, e mais tarde a Irlanda se juntou a esses países na Sfor. Os cinco participam da Kfor. Somente Finlândia, Suécia e Áustria se engajaram na Isaf e nenhum desses países está na OIF.

⁵ Os membros da SEDM são Bulgária, Albânia, Grécia, Turquia, Eslovênia, Romênia e Macedônia (com EUA e Itália como observadores). A Croácia aderiu à SEDM em outubro de 2000.

-
- ⁶ Lançada em dezembro de 1996, a Seci foi iniciada e apoiada pelos EUA para fazer avançar a conjuntura dos Bálcãs, a infra-estrutura dos transportes e a cooperação comercial. Em Bucareste, a Seci inclui membros dos Bálcãs (sem a Sérvia-Montenegro) mais a Hungria e a Moldávia.
- ⁷ Turquia, Bulgária, Romênia, Ucrânia, Rússia e Geórgia.
- ⁸ O primeiro ciclo do Parp lançado em 1995 tinha 14 participantes: Hungria, Polônia, República Tcheca, Letônia, Lituânia, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Romênia, Bulgária, Finlândia, Suécia, Albânia e Ucrânia. O segundo ciclo, lançado em 1996 e que introduziu objetivos de interoperabilidade, tinha 18 parceiros signatários; e, no final, eram 19, incluindo Usbequistão, Cazaquistão e depois Geórgia, Azerbaijão e Armênia.
- ⁹ Os EUA têm trabalhado diretamente com a Geórgia (e o Usbequistão na Ásia Central) no treinamento de forças para lidar com suas exigências internas por mais de uma década.
- ¹⁰ A “mudança” da PpP resultou em parte de uma reestruturação anterior da equipe internacional de modo que a PpP é hoje subordinada aos secretários-gerais adjuntos da Divisão de Política de Segurança de Assuntos Políticos e da Divisão de Política e Planejamento de Defesa (DPP).
- ¹¹ Os 14 dos 26 parceiros PpP participaram da Ifor: Áustria, Finlândia, Suécia, República Tcheca, Hungria, Polônia, Estônia, Letônia, Lituânia, Albânia, Bulgária, Romênia, Rússia e Ucrânia

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do Departamento de Estado dos EUA.

A SEGURANÇA OCIDENTAL E O GRANDE ORIENTE MÉDIO

Anthony H. Cordesman

Membro sênior e chefe da Cátedra Arleigh A. Burk de Estratégia do Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais



Há fortes razões práticas para que os membros da Aliança cooperem para proporcionar segurança ao Grande Oriente Médio, mas isso requer uma avaliação realista da política interna, a compreensão de problemas políticos e socioeconômicos de longa data e o compromisso de combater as verdadeiras causas da instabilidade, da violência e do terrorismo que reinam na região.

AOtan tem um papel importante no sentido de assegurar a estabilidade da Europa. Também é a estrutura que pode unir diferentes países europeus por meio de um sistema de segurança coletivo com a garantia dos recursos militares dos EUA.

No entanto, atualmente os maiores desafios do Ocidente estão “fora de área”. Os Balcãs continuam sendo a única região da Europa que não tem estabilidade militar, mas o norte da África, o Oriente Médio e a Ásia Central representam a ameaça do extremismo islâmico e do terrorismo. Os regimes amigos nessas regiões precisam receber garantias de segurança e assistência do exterior, e as lutas no Iraque e no Afeganistão mostraram que o Ocidente pode fazer muito mais para lidar com os regimes que fracassaram e as ameaças regionais se agir coletivamente.

FOCO NO GRANDE ORIENTE MÉDIO

O extremismo islâmico que inspirou os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 chamou a atenção do mundo para as ameaças que emanam dessas regiões. A posição do governo Bush é que o Grande Oriente Médio é responsabilidade do Ocidente, não dos Estados Unidos, e a necessidade de missões da Otan não é mais uma prioridade teórica para aumento de força, mas sim uma necessidade tangível e imediata.

Ainda não se sabe com que empenho o governo concentrará seus esforços na questão da segurança do Ocidente; entretanto, quatro iniciativas principais começam a se delinear:

- Intensificação das forças de segurança da Otan no Afeganistão, criando, até 2005, um comando único encarregado de promover a paz/reconstruir a nação, bem como de derrotar o que restou do Taleban e da Al Qaeda.
- Mudança de postura no Iraque de modo que haja um comando da Otan liderado pelos EUA para dar assistência militar e garantir a segurança após a transferência de poder, com a colaboração política e econômica das Nações Unidas.
- Reestruturação de posicionamento e movimentação da força norte-americana na Europa para aumentar a interação com o Oriente Médio e a Ásia Central, reduzindo a presença dos EUA em países como a Alemanha e criando novas instalações e bases no leste e sul da Europa.
- Substituir a formação de capacidade de intervenção militar da Otan em áreas distantes pela movimentação real das tropas.

Muitos países europeus discordam de algumas partes desse programa, particularmente da atuação no Iraque. Ao mesmo tempo, contudo, tanto a Europa como os Estados Unidos têm boas razões para cooperar nessa região, entre as quais a necessidade de trabalhar em conjunto na área militar, a dependência do petróleo do Oriente Médio e a ameaça do terrorismo praticado pelos extremistas islâmicos.

Problemas com a transformação de forças

Mesmo com um aumento de mais de US\$ 400 bilhões nos orçamentos destinados à defesa, os Estados Unidos ainda ficaram com alguns problemas de modernização de forças de seus aliados europeus. A Guerra do Iraque mostrou que os Estados Unidos enfrentam grandes dificuldades para lutar num conflito prolongado de baixa intensidade. Não porque não pudessem usar suas imensas vantagens em forças convencionais de alta tecnologia para combater em outras guerras ou guerras muito maiores; acontece que o país não pode fazer isso com sua estrutura de forças atual e manter o ciclo de movimentação de tropas e rotação necessário para reter suas qualificadas forças profissionais. As mudanças necessárias para que os Estados Unidos possam lutar de maneira eficiente em guerras assimétricas estão só começando.

Por isso os Estados Unidos necessitam, além das coalizões políticas, de coalizões de combate.

Porém, apesar desses problemas, os países europeus reconhecem que a modernização militar e a transformação de forças dos EUA superam em muito as suas. Isso ocorre porque os Estados Unidos têm uma estrutura muito mais eficiente e prioridades muito mais claras e funcionais quanto à melhora de suas forças, mas também resulta do fato de que a maioria das nações européias está muito mais preocupada com as prioridades econômicas e sociais e com o futuro da União Européia (UE) do que em gastar com estratégia e defesa.

No entanto, isso também acontece porque os Estados Unidos destinam muito dinheiro à defesa. Embora não tenha condições de imitar os Estados Unidos na combinação de inteligência, vigilância e reconhecimento; sistemas de ataque de alta precisão e longo alcance; infra-estrutura para intervenção militar em áreas distantes; e

desenvolvimento de recursos bélicos informatizados (*net-centric warfare capabilities*), a Europa está gastando apenas cerca de US\$ 140 bilhões em uma limitada coordenação de forças tradicionais sem uma missão clara.

A Grã-Bretanha é o único país europeu que realmente encontrou o equilíbrio entre ação independente e necessidade de confiar nos sistemas e no apoio dos EUA em contingências de grande projeção; mas mesmo ela está fazendo cortes graduais em suas forças e planos de modernização.

Os planos de força da França são menos comprometidos pela limitação de verbas e mais inovadores. A França se saiu melhor que muitos outros países da Europa ao encontrar um novo equilíbrio entre modernização, reforma e despesas militares — embora uma grande parte de suas forças ainda não tenha sido mobilizada para nenhuma área onde seja realmente necessária.

Apesar de ter algumas forças altamente capazes, a Alemanha está gastando menos da metade do que despendia (em porcentagem do PIB) durante a Guerra Fria — e muito menos do que a França e a Grã-Bretanha ou a maioria dos países da Europa, para não falar nos Estados Unidos. Isso é simplesmente muito pouco para modernizar suas forças. Além disso, a Alemanha está politicamente comprometida a reduzir seus gastos maciçamente até 2007, e essa postura de manter estruturas de força e recrutamento obsoletas pode funcionar em termos de política interna, mas é totalmente inútil em termos de capacidade militar.

A maioria dos pequenos países europeus demorou a abandonar seu método tradicional de planejamento de forças para investir em sua capacidade de intervenção militar em áreas distantes. A Noruega, por exemplo, é um dos poucos países pequenos a investir efetivamente em missões como as Forças Especiais em vez de tentar manter uma combinação de forças terrestres, navais e aéreas com a qual não pode arcar. A Polônia e a Espanha também mostraram que podem expandir suas forças com orçamentos limitados. Mas um número muito maior de países europeus está se transformando em um verdadeiro “museu” militar.

Dependência da energia do Oriente Médio¹

O Grande Oriente Médio envolve interesses realmente vitais em termos de segurança nacional estratégica tanto para a Europa como para os Estados Unidos. As nações industrializadas estão cada vez mais dependentes de uma economia global alimentada pelas exportações de energia do Oriente Médio e essa dependência está crescendo rapidamente apesar de alguns países terem intensificado as importações diretas do Golfo Pérsico e norte da África.

Isso acontece porque o volume de importações diretas de petróleo é apenas uma medida parcial da dependência estratégica. A economia norte-americana e as européias dependem cada vez mais de grandes importações de energia da Ásia e outras regiões. A Administração de Informações sobre Energia não faz estimativas sobre as importações indiretas de petróleo do Oriente Médio — isto é, do petróleo que as nações exportadoras de produtos acabados para os Estados Unidos e a Europa precisam importar para produzir tais produtos. Se essas importações fossem incluídas, a dependência dos Estados Unidos, por exemplo, seria de 30% a 40% maior.

E mais, as nações industrializadas estão cada vez mais dependentes da saúde da economia global. Por exemplo, com exceção da América Latina, México e Canadá, todos os principais parceiros comerciais dos Estados Unidos dependem essencialmente das exportações de petróleo do Oriente Médio.

Os constantes problemas de segurança do Oriente Médio

A ameaça do extremismo islâmico é um outro interesse estratégico comum que provavelmente vai perdurar por um longo tempo mesmo depois de resolvidos os problemas atuais com o Iraque, o Taleban e a Al Qaeda. O extremismo islâmico e o terrorismo têm raízes culturais e ideológicas profundas. Esses problemas são agravados pelo grande fracasso de políticas e ideologias seculares em boa parte do Oriente Médio, bem como pelas mudanças sociais e culturais radicais impostas pelo colapso de muitos setores agrícolas, pela urbanização excessiva e pelas amplas transformações na mídia e nas comunicações como a televisão por satélite e a internet.

O “choque cultural” e os problemas políticos resultam num grande período de instabilidade porque muitas pessoas procuram encontrar segurança na religião e no renascimento da cultura árabe. Ao mesmo tempo, o impacto do colonialismo turco e ocidental, a tensão religiosa, o conflito entre árabes e israelenses e a oposição ao inacessível materialismo ocidental geram hostilidade contra os Estados Unidos e a Europa. Esses problemas são afetados por pressões econômicas e demográficas.

O desenvolvimento econômico regional tem sido lento após o *boom* do petróleo no final da década de 1970. O relatório de 2003 do Banco Mundial sobre o desenvolvimento da economia global mostra que o crescimento da renda per capita a preços constantes caiu de 3,6% no período 1971-1980 para -0,6% entre 1981-1990 e foi de apenas 1% no período de 1991-2000, refletindo uma estagnação de quase 20 anos em uma região que apresenta grandes desigualdades de distribuição de renda.

Alguns países como Kuwait, Catar e Emirados Árabes Unidos são tão ricos em petróleo e gás que podem pagar por seus erros indefinidamente. A maioria dos países do Oriente Médio, no entanto, sofre profundamente com a má administração e o excessivo controle do Estado sobre a economia. Argélia, Marrocos, Tunísia, Egito, Jordânia, Arábia Saudita, Líbano e Barhein iniciaram uma reforma econômica estrutural. Porém, essa reforma continua gerando muita dúvida e nenhum desses países conseguiu avançar a ponto de alimentar boas perspectivas de sucesso.

Nos outros países do Oriente Médio, as perspectivas econômicas no curto e médio prazo são incertas, e isso vale também para a maioria dos exportadores de petróleo. A Arábia Saudita, por exemplo, teve déficits orçamentários durante mais de uma década, e a riqueza proveniente do petróleo está diminuindo cada vez mais, porque a população cresce muito mais depressa do que a economia. Israel e Palestina tiveram suas economias paralisadas pela guerra. Egito, Jordânia, Líbano e Síria estão passando por graves problemas econômicos e demográficos, e a economia do Iraque já está enfraquecida e pode vir a enfrentar novos choques no futuro. A economia iraniana está numa crise séria, agravada por profundos conflitos ideológicos.

O resultado de tudo isso é que a combinação de renda flutuante, altas taxas de crescimento populacional e incapacidade de modernizar e diversificar a economia ameaça transformar a riqueza dos países exportadores de petróleo em pobreza.

Essas pressões econômicas são causadas por problemas demográficos importantes. A população total do Oriente Médio e norte da África cresceu de 78,6 milhões em 1950 para 307,1 milhões no ano 2000. As projeções mais conservadoras são de 376,2 milhões em 2010, 522,3 milhões em 2030 e 656,3 milhões em 2050. Esse crescimento esgotará os mananciais de água, forçará a dependência permanente das importações e aumentará a população jovem em idade de trabalhar (de 15 a 30 anos) de 20,5 milhões em 1950 para 145,2 milhões em 2050. Como atualmente mais de 40% da população da região tem 14 anos ou menos, no futuro a pressão sobre os sistemas social, educativo, político e econômico será imensa.

Além disso, as estruturas políticas continuam frágeis e extremamente autoritárias a despeito da estrutura formal de governo. Em termos genéricos, nenhum país de região procurou criar uma cultura política secular que produzisse um pluralismo efetivo.

A turbulência social resulta de uma população extremamente jovem, sistemas educativos rígidos demais e obsoletos e incapacidade do mercado de gerar empregos para muitos dos jovens que entram para a força de trabalho. A emigração é outra fonte de turbulência, ao passo que as barreiras religiosas e culturais e a questão das mulheres no mercado de trabalho agravam os problemas de produtividade e concorrência com as regiões desenvolvidas.

2004 É O ANO DA OTAN E DO GRANDE ORIENTE MÉDIO?

Grandes desafios práticos motivam a cooperação dentro da Otan no que diz respeito ao Oriente Médio. Os principais fatores envolvidos são:

Iraque

Independentemente da origem e da justificativa para a guerra do Iraque, as nações da Europa não podem agora simplesmente virar as costas e

permitir o fracasso da coalizão liderada pelos Estados Unidos e Grã-bretanha. Ao mesmo tempo, os problemas do Iraque são, além de políticos e econômicos, também militares, e não se sabe exatamente em que implicaria uma missão da Otan.

- O Iraque pode simplesmente não se tornar estável e viável o suficiente para que os EUA e a Europa tenham o papel importante que os Estados Unidos imaginam. Se o Iraque desejará ou não algum tipo de assessoria e orientação dos Estados Unidos é uma outra questão — pode ser que seja apenas um pouco mais tolerante com relação à presença da Otan e dos europeus, a menos que possa usar isso contra os Estados Unidos.
- Os Estados Unidos podem muito bem derrotar os insurgentes, mas se não o fizerem, pedirão à Otan — especificamente à Otan-Europa — que assuma uma missão de segurança irrestrita que se envolva em combates reais. A divisão multinacional mostrou que a combinação de forças polonesas, espanholas, ucranianas e outras pode funcionar muito bem numa missão de paz em uma área relativamente estável, utilizando os procedimentos da Otan. Já os conflitos prolongados de baixa intensidade e o terrorismo são outra história. Mas mesmo que alguns ministros da Defesa europeus concordem com essa missão, não se sabe se conseguirão o apoio político necessário.
- Os Estados Unidos sugerem uma forte intervenção militar européia em áreas distantes, mas as discussões da União Européia e da Otan até agora levantam sérias dúvidas sobre se os países europeus, com exceção da Grã-Bretanha, realmente conseguem avaliar as dificuldades e os custos envolvidos na projeção de grandes forças em longas distâncias.
- Confiar uma missão dessas à Otan significa, ao menos indiretamente, desafiar a atual política da França e Alemanha com relação ao Iraque e comprometer-se mais com a Otan do que com outros interesses. Um grande papel da Alemanha e França também significa concessões importantes por parte dos norte-americanos.

- A duração da missão será um problema tanto no Iraque como no Afeganistão. Esse é um papel fácil de assumir, mas o fato de as forças de paz estarem há cinco anos em Kosovo e oito anos na Bósnia mostra como é muito mais difícil de ser abandonado.
- As questões referentes à economia e ao petróleo no Iraque ganharão mais importância durante o ano de 2004, assim como as questões de quem dá e controla o quê em termos de ajuda, perdão de dívida e reparações.

Afeganistão

A Europa e a Otan já estão exercendo um papel importante no Afeganistão. A Alemanha, em particular, assumiu a liderança no tratamento dos problemas econômicos e políticos do Afeganistão. Contudo, ainda restam as seguintes questões práticas:

- Excetuando-se o progresso da Loya Jirga, o desafio de transformar o “Cabulstão” no Afeganistão continuará grande e envolverá uma série de dificuldades políticas, econômicas e militares em todo o país. A reconstrução da nação representa mais problemas em termos de custos e recursos. Além disso, não se sabe se existe um plano viável que possa acabar com as divisões internas, a fraqueza do governo central e os graves problemas de desenvolvimento econômico.
- O problema da segurança estende-se ao Paquistão e é motivado principalmente por extremistas islâmicos paquistaneses, pela Al Qaeda e por movimentos do novo grupo Salafi. É preciso definir o papel da Otan com relação a essas questões, que podem envolver tantos desafios quanto os do Afeganistão.
- De modo mais geral, simplesmente não se sabe onde o “Grande Oriente Médio” acaba. Se ele pode incluir o Afeganistão e o Iraque, também pode incluir o Paquistão, o Mar Cáspio e a Ásia central. No processo, o risco de novas tensões e diferenças aumenta em alguns casos.
- O Afeganistão está no quintal da Rússia e envolve interesses de segurança russos. Se não tiver um papel definido, a Rússia pode não aceitar a idéia de uma grande missão da Otan. Também não está claro se essa missão poderá

ser totalmente dissociada dos movimentos extremistas islâmicos no restante da Ásia central. A China e o Irã também serão atores interessados (e interessantes).

O desafio árabe-israelense

Um desafio regional igualmente sério é o processo de paz entre árabes e israelenses.

Nenhuma questão polariza mais o mundo árabe e islâmico do que o conflito israelo-palestino. Essa hostilidade se volta em grande parte contra os EUA, e não contra o Ocidente em geral, já que os governos e a opinião pública da Europa criticam muito mais Israel do que qualquer partido político dos EUA ou o povo norte-americano.

O plano concebido parece oferecer uma saída — um acordo segundo o qual o Ocidente poderia unir suas forças — mas continua inerte. Israel e os palestinos já tiveram duas lideranças que fracassaram e suas estruturas políticas não permitiram avançar no processo de paz. Pode ser que seus povos estejam revoltados e temerosos demais para chegar a um acordo ou enxergar as necessidades legítimas do outro.

A combinação de uma muralha de segurança e assentamentos israelenses com terrorismo palestino poderia forçar Israel a tomar providências que praticamente inviabilizariam a criação de um Estado Palestino na Cisjordânia — se, realmente, as condições demográficas e as economias de Gaza e da Cisjordânia ainda não o fizeram. A incapacidade dos Estados Unidos e da Europa de chegar a um consenso sobre as fronteiras de Israel quando formularam o plano e outras questões, como o status de Jerusalém, certamente não facilitarão as coisas no futuro.

Essa situação levanta as seguintes questões:

Uma eventual intervenção da Otan/Europa no Iraque e Afeganistão poderia estar dissociada da questão da paz entre árabes e israelenses? Provavelmente sim aos olhos dos norte-americanos, mas não aos dos europeus e provavelmente não aos do povo árabe ou islâmico em termos de hostilidade contra as missões ligadas aos Estados Unidos. Uma melhor opção com relação à questão da paz seria que o papel de liderança fosse assumido pela Grã-Bretanha e outras nações européias nas quais os EUA

confiam por serem sensíveis às preocupações israelenses.

A Otan pode ignorar a possível necessidade de uma missão conjunta de paz para resolver a crise entre árabes e israelenses? A guerra ainda não é suficientemente brutal e exaustiva para que a liderança política e a opinião pública de ambos os lados aceitem a paz da exaustão, uma vez que a paz da confiança não tem sido possível. Quanto piores as perspectivas de paz baseada na confiança, entretanto, mais necessária será alguma forma de intervenção militar externa. Contudo, não será nada fácil chegar a um consenso sobre esse ponto dentro da Otan, e qualquer esforço militar muito provavelmente terá de estar vinculado a um esforço de ajuda econômica igualmente longo e dispendioso.

Irã

A Europa pode se unir aos Estados Unidos para tentar frear a proliferação iraniana, mas não enxerga o Irã como parte de um eixo do mal. Enquanto os Estados Unidos procuraram aplicar sanções ao Irã, a Europa buscou o diálogo, intercâmbios culturais e laços econômicos — uma abordagem que parece ter mais chances de sucesso e maior probabilidade de conferir poder e influência às forças moderadas no Irã. O governo Bush pode desistir das sanções e restrições, mas qualquer política de segurança unificada para o Grande Oriente Médio necessariamente envolverá o Irã.

A guerra contra o terrorismo

Nenhuma parte da discussão anterior abordou devidamente a necessidade de resolver o problema do terrorismo islâmico e a necessidade de desenvolver métodos mais integrados e eficazes para combater o terrorismo e garantir a segurança interna. Muitas melhorias já foram feitas nesse sentido. Há muito mais compartilhamento de inteligência e cooperação entre os países, mais diálogo sobre defesa interna e maior cooperação na Interpol. Além disso, a Otan está desenvolvendo a função de centro de informações e análise nacional.

A necessidade de prosseguir com base em todo esse progresso e entusiasmo é vital, mas isso levanta quase as mesmas questões que a missão de segurança militar quanto ao nível das despesas e à

capacidade de chegar a um acordo sobre as políticas comuns.

O choque de civilizações versus o choque dentro de uma civilização

Por fim, além de todas essas questões diplomáticas e de segurança há a questão mais ampla de como o Ocidente deveria resolver os conflitos e as tensões dentro dos mundos árabe e islâmico, particularmente o desafio que o extremismo islâmico representa para a estabilidade e os sistemas políticos das nações da região e, conseqüentemente, para os outros países.

Os problemas no modo como o Ocidente aborda o Grande Oriente Médio são complicados pela falta de compreensão a respeito do Islã, do Irã e do mundo árabe, bem como por um certo preconceito cultural e racial ostensivo ou dissimulado. No caso dos Estados Unidos, os laços com Israel e o choque do 11 de setembro agravaram esses desentendimentos. Na Europa, essas questões foram afetadas pelo ataque à Espanha em março passado e pela ameaça de novos atos terroristas no futuro, bem como pelo choque cultural e econômico da imigração legal e ilegal — a despeito do fato de os dados demográficos europeus praticamente forçarem a Europa a depender da mão-de-obra oriunda dos mundos árabe e islâmico por um tempo que se estenderá para muito além da próxima geração.

Mas deixando Huntington de lado [Samuel Huntington, autor de *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*], o problema real não é o “choque de civilizações” entre o Ocidente e o mundo árabe/islâmico, mas o choque *dentro* do mundo árabe/islâmico. O problema real é se eles poderão lidar com suas próprias pressões políticas, culturais, econômicas e demográficas por meio de reforma e evolução ou se enfrentarão um longo período de violência e revolução. E também se a Argélia e o Irã são a personificação do que o extremismo islâmico trará para a região.

Pode ser que as forças que estão atuando dentro do mundo árabe/islâmico sejam tão grandes e impetuosas que os esforços do Ocidente para apoiar a evolução e a reforma produzam apenas um pequeno impacto, como no passado. Já houve muito diálogo, alguma ajuda econômica e muita venda de armas devastadoras, mas pouco progresso real. O mesmo vale para os esforços de

ajuda nas áreas militar e de segurança. Os dez anos de Diálogo do Mediterrâneo na Otan até agora não produziram praticamente nada além de diálogo. Uma relação mais significativa seria útil.

CONCLUSÃO

O Ocidente não pode esperar resolver os problemas de instabilidade, violência e terrorismo dentro do mundo árabe/islâmico sem tentar realmente atacar suas causas. Também é preciso desenvolver uma parceria ideológica com os regimes moderados e com intelectuais árabes e islâmicos para ter alguma chance de derrotar uma ideologia hostil.

O governo Bush mencionou brevemente todas essas questões quando clamou por democracia no mundo árabe, assim como os europeus quando pediram reformas, mas, até agora, há poucas evidências de que alguém esteja formulando políticas práticas e sutis para atender às diferentes necessidades de cada Estado árabe e islâmico. Como regimes que não têm partidos políticos verdadeiros ou experiência com o pluralismo poderiam se transformar em democracias reais e estáveis? Como estabelecer o Estado de Direito e os direitos humanos em culturas políticas seculares? O que se deve fazer para resolver os problemas demográficos e a necessidade de reformas econômicas importantes? Intencionalmente ou não, os esforços atuais pareceram aos povos da região mais um pedido de mudança para um regime favorável aos Estados Unidos do que um apoio a uma reforma real e prática.

Se o Ocidente lidar com o Grande Oriente Médio somente nos termos de segurança da Otan, o máximo que poderá esperar é uma combinação de contenção, extremismo contínuo e uma eventual guerra. Para eliminar o terrorismo ou garantir a segurança energética, as verdadeiras causas dos problemas da região devem ser atacadas de uma maneira tão completa e prática quanto a de qualquer missão militar.

¹ Para obter informações específicas sobre as projeções globais de dependência do petróleo do Oriente Médio e norte da África, consulte *Energy Information Agency, International Energy Outlook, 2003*, Washington, DOE/EIA-0484 (2003), maio de 2003, pp. 42, 45, 185, 237; *International Energy Agency, World Energy Outlook, 2002 Insights*, Paris, IEA, 2002, pp. 91-93, 106-107 e BP/Arnoco, *BP Statistical Review of World Energy*, Londres, BP, 2003, pp. 6-7, 17.

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do Departamento de Estado dos EUA.

PROPOSTAS PARA RENOVAÇÃO DA PARCERIA ATLÂNTICA

Charles A. Kupchan

Membro sênior e diretor de Estudos Europeus no Conselho de Relações Exteriores



A Otan precisa se adaptar às novas realidades geopolíticas e elaborar novas “regras do jogo”. Para avançar com sucesso, a Aliança deve desenvolver políticas comuns sobre como lidar com Estados irresponsáveis, o uso da força militar, o papel das instituições multilaterais e como levar as reformas políticas e econômicas ao Grande Oriente Médio. Já é tempo de esclarecer os objetivos e benefícios da integração europeia.

As conquistas da Aliança Atlântica são notáveis. A história registra poucas, ou talvez nenhuma, alianças que tenham resultado em tantos benefícios para os seus membros ou para a comunidade internacional maior.

Apesar dessas conquistas, as relações transatlânticas estão atualmente sob grande tensão, tensão maior do que em qualquer outro momento de há pelo menos uma geração. Muitos europeus acham que os Estados Unidos estão mal-intencionados. Muitos norte-americanos se ressentem do comportamento europeu e não consideram a percepção europeia das ameaças atuais. A convicção de que os Estados Unidos são uma hiperpotência a ser contida tornou-se moda na Europa. Confiança em coalizões dispostas a agir, quando as Nações Unidas e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) não o farão, tornou-se a política dos Estados Unidos.

A guerra no Iraque levou essas tensões a ponto de crise. A França e a Alemanha organizaram resistências aos Estados Unidos no Conselho de Segurança da ONU? juntamente com a Rússia, historicamente o principal inimigo da Otan. O governo Bush, por sua vez, tentou separar esses países dos outros membros da Aliança e da União Europeia (UE). Por algum tempo, a retórica substituiu a diplomacia como primeiro instrumento para a tomada de posições, críticas e formação de coalizões. Esses fatos foram, no mínimo, incomuns. O resultado singular foi influenciado pelas políticas internas, por questões de personalidade, falta de comunicação e circunstâncias infelizes. O que houve, no entanto,

foi mais do que a combinação de acontecimentos inesperados, litígios sobre políticas e má sorte. As raízes do conflito no Iraque se estendem no mínimo a 9 de novembro de 1989, dia em que o Muro de Berlim veio abaixo; e foram reforçadas, por sua vez, pelos eventos de 11 de setembro de 2001, dia em que terroristas destruíram o World Trade Center, atacaram o Pentágono e mataram cerca de 3 mil pessoas inocentes.

Quando o império soviético na Europa Oriental desmoronou, a razão principal da solidariedade da Otan desapareceu. Se o 9 de novembro aumentou o espaço para desentendimentos entre os Estados Unidos e a Europa, o 11 de setembro criou os fundamentos para desentendimentos realmente perigosos para o relacionamento transatlântico. Os ataques daquele dia produziram a mais radical reorientação da grande estratégia dos EUA em mais de meio século. A meta de Washington agora não é apenas conter e deter países hostis, mas também atacar terroristas e regimes que acobertam terroristas, *antes* que eles possam agir. As estratégias europeias, ao contrário, não passaram por revisões comparáveis. Na verdade, muitos aliados da Otan reclamaram do unilateralismo norte-americano, enquanto questionavam a insistência do governo em afirmar que a segurança de todas as nações estava agora em risco.

Este ensaio é uma versão resumida do relatório de uma força-tarefa independente patrocinada pelo Conselho de Relações Exteriores e presidida por Henry A. Kissinger e Lawrence H. Summers. Charles Kupchan foi o diretor do projeto. A íntegra do texto “*Renewing the Atlantic Partnership*” [Propostas para Renovação da Parceria Atlântica] está disponível no site: http://www.cfr.org/pdf/Europe_TF.pdf.

Essas mudanças no relacionamento entre os Estados Unidos e a Europa ? consequências de 9 de novembro e 11 de setembro ? deixou claro que as relações transatlânticas necessitam de reavaliação urgente.

Em face dos crescentes desafios à integridade do Ocidente, o que poderá ser feito para colocar novamente a parceria atlântica sobre bases sólidas?

LIÇÕES A SEREM APRENDIDAS

Europeus e norte-americanos devem agora trabalhar juntos para garantir que a crise do Iraque se torne uma anomalia em suas relações, e não um precedente para situações futuras. Para isso, as nações atlânticas devem tirar lições do seu passado comum:

Lição 1: Nenhuma aliança pode funcionar bem na falta de uma estratégia comum ou na presença de estratégias conflitantes.

Uma aliança só tem significado quando seus parceiros fazem uns pelos outros o que não fariam se a aliança não existisse. Para que as relações transatlânticas continuem a ter o seu significado original, ambos os lados devem tirar lições de seus erros com relação ao Iraque. Os norte-americanos precisarão reafirmar a percepção que moldou sua abordagem aos aliados durante a Guerra Fria: que o poder de ação não é necessariamente o poder de persuasão; que mesmo em uma aliança com capacidades militares desproporcionalmente distribuídas, os custos do unilateralismo podem exceder os envolvidos na busca de aprovação. Os europeus, por sua vez, precisarão reconhecer que o mundo pós-11 de setembro não é de forma alguma seguro para as comunidades transatlânticas, que os perigos que o tornam inseguro não vêm de Washington e que nem a nostalgia do passado nem o isolamento no presente serão suficientes para vencer essas ameaças. O objetivo não é tanto um consenso formal — cuja busca pode resultar em enfraquecimento e paralisia — mas um sentido comum de direção.

Lição 2: Uma estratégia comum não necessita de capacidades equivalentes.

A complementaridade é uma vantagem, não uma desvantagem. Se os Estados Unidos são a nação indispensável em termos de poder militar, então certamente os europeus são aliados indispensáveis na maioria das outras categorias de poder das

quais depende a arte de governar. Em quaisquer que sejam as questões: combate ao terrorismo; liberalização do comércio; prevenção do crime internacional; contenção de armas de destruição em massa; reconstrução de países pós-conflito; combate à pobreza; luta contra doenças; ou expansão da democracia e dos direitos humanos, as prioridades e capacidades européias e norte-americanas complementam-se com muito mais frequência do que concorrem umas com as outras.

Lição 3: É hora de esclarecer os objetivos e os benefícios da integração européia.

O ritmo e o escopo da integração européia são questões para decisão dos europeus. Mas a resposta dos Estados Unidos a esse processo será afetada pela forma como os líderes da UE e o eleitorado vêem o papel da união. Considerar a UE um contrapeso aos Estados Unidos, mesmo que apenas para fins de retórica, certamente alimentará a tensão transatlântica e estimulará Washington a procurar novos parceiros internacionais em outros lugares. Entretanto, se a UE moldar suas políticas em termos complementares, como já fez no passado, Washington deverá continuar a considerar a integração e a expansão da Europa como sendo do interesse dos Estados Unidos. Uma Europa mais integrada poderia garantir a irreversibilidade da união e aumentar a capacidade militar da UE — que poderia, a seu tempo, tornar-se um parceiro mais efetivo dos Estados Unidos. Uma Europa ampliada poderia garantir que a paz, a democracia e a prosperidade continuassem sua expansão para o Leste, convergindo, assim, para o que poderia ser a mesma tendência na Rússia. Dessa forma, ambos os lados do Atlântico têm papéis importantes na determinação do futuro da UE. Os líderes norte-americanos precisam resolver sua antiga ambivalência sobre a entidade européia emergente. Os líderes europeus devem resistir à tentação de definir sua identidade em oposição aos Estados Unidos. Aqueles que acreditam na parceria do Atlântico precisam ser ouvidos quando invocam uma Europa que se mantenha parceira estável dos Estados Unidos, mesmo se tornando mais fortalecida e ampliando o seu papel internacional.

TAREFAS COMUNS

À medida que as democracias do Atlântico trabalham para renovar suas parcerias, as

seguintes tarefas em comum deveriam ser focalizadas:

Adaptar a Otan às novas realidades geopolíticas.

Os princípios da Otan permanecem válidos atualmente, mas nem todas as suas práticas históricas o são. Não há mais necessidade de uma grande presença militar norte-americana no centro da Europa; o deslocamento das tropas para outros locais está sendo realizado. As ameaças que confrontam a Aliança são de naturezas mais diversas do que foram durante a Guerra Fria; dessa forma, os interesses norte-americanos e europeus sobre segurança não coincidirão mais tão perfeitamente como no passado. A Otan necessita ser mais flexível nos seus procedimentos e mais ambiciosa nas suas missões, do que já foi no passado.

Mesmo que os Estados Unidos diminuam o número de suas tropas no continente, deverão manter presença suficiente para garantir tanto a interoperacionalidade quanto o sentido de objetivo coletivo que emana de uma estrutura militar integrada. Ao mesmo tempo, deverão ser mais receptivos aos esforços da UE em assumir um papel mais proeminente na gestão da segurança européia.

A direção geral da política deve ser clara: que os Estados Unidos continuem a ser receptivos ao que têm buscado desde os primeiros dias da Guerra Fria — uma Europa na qual os europeus assumam a responsabilidade primeira pela sua própria segurança.

A Otan precisa reconhecer em que medida os acontecimentos de 9 de novembro e 11 de setembro transformaram as prioridades estratégicas dos Estados Unidos. Enquanto os EUA retiram suas tropas da Europa, a Aliança deve encontrar o equilíbrio adequado entre uma nova ênfase nas missões externas e seu foco tradicional na segurança européia. Embora a Otan continue a ativa, tanto dentro quanto fora dos confins geográficos da Europa, é necessário haver um entendimento comum de que a Otan deve se preocupar cada vez mais com as ameaças que surgem fora da Europa, se pretende provar que a Aliança é fundamental para o mundo pós-9 de novembro (e pós-11 de setembro) como o foi durante a Guerra Fria.

Estabelecer novas diretrizes para o uso da força militar.

No último meio século, uma marca registrada da parceria transatlântica tem sido a concordância sobre os princípios básicos que governam o emprego de capacidades militares. Atualmente, novos desafios exigem uma reavaliação desses princípios. A Aliança Atlântica pode ajudar na resolução desse problema estabelecendo as “regras do jogo” com relação ao uso preventivo de forças militares. Isso poderia se iniciar pelo consenso sobre o que *não* fazer: por exemplo, os europeus poderiam concordar em não rejeitar a ação preventiva em princípio, enquanto os norte-americanos concordariam em que a prevenção seria reservada aos casos especiais e não seria a peça central da estratégia dos EUA. Ambas as partes poderiam, então, reconhecer o progresso que já foi feito com a especificação das condições nas quais a intervenção é justificada: combater o terrorismo (como no Afeganistão), apoiar inspeções sancionadas multilateralmente (como no Iraque) ou alcançar metas humanitárias (como na Bósnia, em Kosovo e no Timor Leste).

Documentos de planejamento recentes da UE pediram ação vigorosa na prevenção de ameaças provenientes do terrorismo e de armas de destruição em massa, como fez o secretário-geral da ONU, Kofi Annan. Essas tendências sugerem que os Estados Unidos, a Otan, a UE e as Nações Unidas poderiam descobrir mais questões em comum nessa área do que se poderia esperar da retórica.

Desenvolver uma política comum com relação a Estados irresponsáveis.

Ataques preventivos deveriam ser sempre o último recurso. A Aliança Transatlântica deveria concordar também em como prevenir situações que possam exigir essa medida. Isso significa o desenvolvimento de políticas compatíveis com relação a Estados que possuem ou buscam possuir armas de destruição em massa, que protegem terroristas ou apóiam o terrorismo e que procuram por esses meios desafiar a ordem internacional que europeus e norte-americanos criaram e devem manter. Os europeus deveriam reconhecer a necessidade de recorrer a ameaças dignas de crédito, e não apenas usar de persuasão, no trato com Estados irresponsáveis: a diplomacia coerciva é às vezes necessária para se alcançar resultados. Os norte-americanos precisam estar preparados para incluir a persuasão em sua estratégia:

ameaças não produzem aquiescência em todas as instâncias.

Os parceiros do Atlântico precisam assegurar que sua busca por fundamentos em comum não se torne um pretexto para a procrastinação, fornecendo, desse modo, mais tempo aos Estados irresponsáveis para desenvolverem suas capacidades bélicas. Dessa forma, as iniciativas em vigor deveriam ser incrementadas — incluindo cooperação mais estreita com relação à segurança de materiais nucleares na antiga União Soviética; fortalecimento dos vínculos entre os serviços de inteligência dos Estados Unidos e da Europa; ampliação do programa naval de busca e apreensão recentemente lançado e formalmente conhecido como Iniciativa de Segurança Contra a Proliferação de Armas; eliminação das brechas do regime de não proliferação que permite aos países acumular legalmente reservas de combustível nuclear; e fortalecimento dos mecanismos de fiscalização para responder às violações de regimes antiproliferação existentes.

Consenso quanto ao papel das instituições multilaterais.

Discordância sobre a eficácia e a responsabilidade das instituições internacionais tem sido uma das principais fontes de desentendimento transatlântico desde, no mínimo, meados de 1990. Após as disputas sobre o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares, o Protocolo de Kyoto e o Tribunal Penal Internacional, surgiu um sentimento crescente na Europa - e entre os críticos do governo Bush nos Estados Unidos - de que os norte-americanos estão se tornando unilateralistas intransigentes, enquanto os europeus são vistos pelos seus detratores norte-americanos como multilateralistas sem discernimento e ingênuos, cujo real objetivo é limitar o poder norte-americano.

Essas percepções não alcançam a natureza do problema. Os desentendimentos sobre políticas, não as diferenças sobre a utilidade das instituições internacionais, causaram a maioria desses conflitos. Se os norte-americanos e os europeus tivessem chegado a um consenso sobre as questões envolvidas, as disputas sobre procedimentos pareceriam muito menos graves.

Como ficou claro pelas experiências da Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, quando os

Estados Unidos e seus aliados europeus concordam com os objetivos das políticas, o arcabouço institucional para sua implementação geralmente se segue sem dificuldade. Existem atualmente razões convincentes, em ambos os lados do Atlântico, para reviver essa tradição de função determinando a forma. A Europa perceberá que as instituições internacionais serão muito menos efetivas se o único superpoder do mundo se afastar delas. Os Estados Unidos perdem apoio externo quando são vistos como agindo unilateralmente, tornando difícil para Washington conseguir aliados na busca dos seus objetivos e na organização do apoio interno.

Construção de uma abordagem comum sobre o Grande Oriente Médio.

O Grande Oriente Médio é o local com o maior potencial no mundo para afetar a segurança e a prosperidade, tanto dos europeus quanto dos norte-americanos. A comunidade transatlântica precisa atacar quatro questões principais, a primeira das quais é o Iraque. Europeus e norte-americanos devem deixar de lado ambições políticas e econômicas menores na região e juntos dividir a responsabilidade da estabilização do país. A Otan, já tendo demonstrado seu valor no Afeganistão, é a sucessora natural da atual presença militar internacional no Iraque. Se houver um aumento substancial de financiamento e apoio militar da Europa, os Estados Unidos devem se preparar para uma maior participação européia na gestão política do Iraque.

O Irã é a segunda questão. O país está vivendo um grande debate interno sobre a direção das suas políticas internas e externas. Norte-americanos e europeus devem coordenar essas políticas — se possível, também com a Rússia — para assegurar que os iranianos entendam a fundo como a comunidade internacional reagirá às suas decisões com relação à proliferação de armas, apoio ao terrorismo e democracia. A importância do estímulo à reforma política no Irã e à neutralização de ameaças potenciais devem ser um forte incentivo para a Europa e os Estados Unidos agirem em conjunto.

Uma terceira questão é o conflito israelo-palestino. A percepção disseminada na Europa de que os Estados Unidos favorecem Israel unilateralmente enfraquece o apoio à política externa dos Estados Unidos na Europa. Enquanto

isso, muitos formuladores de políticas norte-americanos vêem a política européia com relação ao conflito como reflexivamente pró-palestina. Ambos os lados necessitam fazer um esforço para chegar a uma posição comum: os Estados Unidos devem definir melhor seu conceito de Estado Palestino; a Europa deve levar mais a sério a preocupação israelense com a segurança.

A quarta área de cooperação transatlântica no Grande Oriente Médio diz respeito ao desenvolvimento econômico e político de longo prazo na região. Muitos países da região ficaram defasados em relação ao resto do mundo no avanço em direção a sociedades democráticas e economias de mercado. O tratamento desse problema requer um esforço conjunto da Europa e dos Estados Unidos para a promoção de reformas políticas e econômicas. O objetivo não deveria ser a imposição de mudança nas sociedades tradicionais, e sim trabalhar com lideranças políticas, econômicas e civis locais no apoio ao processo gradual de reforma.

CONCLUSÃO

Precaução e coragem política sustentaram a parceria transatlântica por meio século, para benefício indiscutível de europeus, norte-americanos e do mundo. Os desafios atuais são diferentes, mas os benefícios da parceria ainda são substanciais, assim como os custos, se deixarmos a parceria afundar. A animosidade recente demonstra não somente as dificuldades que surgem para os Estados Unidos e a Europa quando falham em agir como parceiros, mas também que os problemas mais prementes são tratados melhor quando tratados em conjunto. No final, a Europa e os Estados Unidos têm muito mais a ganhar como aliados do que como neutros ou adversários. Com uma liderança esclarecida, os governos e os cidadãos de ambos os lados do Atlântico certamente entenderão e agirão sobre essa realidade.

As opiniões expressas neste artigo não refletem necessariamente a posição nem as políticas do Departamento de Estado dos EUA.

BIBLIOGRAFIA

O Departamento de Estado dos EUA não assume responsabilidade pelo conteúdo e disponibilidade dos recursos relacionados abaixo; tal responsabilidade cabe apenas aos provedores.

Archick, Kristin e Paul E. Gallis. *NATO and the European Union* [A Otan e a União Européia]. Washington, DC: Biblioteca do Congresso, Serviço de Pesquisa do Congresso, 6 de abril de 2004, 20 p. <http://www.fas.org/man/crs/RL32342.pdf>

Asmus, Ronald D. *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era* [Abrindo as Portas da Otan: como a Aliança se Reestruturou para uma Nova Era]. Nova York, NY: Conselho de Relações Exteriores, 2002, 415 p. http://www.cfr.org/pub5244/ronald_d_asmus/opening_natos_door.php

Barany, Zoltan. "NATO's Peaceful Advance" [O Avanço Pacífico da Otan]. *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 1, janeiro de 2004, pp. 63-76. http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/toc/jod15.1.html

Bensahel, Nora. *The Counterterror Coalitions: Cooperation with Europe, NATO, and the European Union* [As Coalizões Antiterrorismo: Cooperação com a Europa, Otan e União Européia]. Santa Mônica, CA: RAND Corporation, 2003, 80 p. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1746/MR1746.pdf>

Bereuter, Doug e John Lis. "Broadening the Transatlantic Relationship" [Ampliação das Relações Transatlânticas] *The Washington Quarterly*, vol. 27, nº 1, 1º trimestre de 2003, pp. 147-162. http://www.twq.com/04winter/docs/04winter_bereuter.pdf

Campbell, Kurt M. "The End of Alliances?: Not So Fast" [O Fim das Alianças?: Não tão Rápido] *The Washington Quarterly*, vol. 27, nº 2, 2º trimestre de 2004, pp. 151-163. http://www.twq.com/04spring/docs/04spring_campbell.pdf

"Can NATO Survive Europe?" [A Otan Poderá Sobreviver à Europa?] *The National Interest*, nº 75, 2º trimestre de 2004, pp. 65-76. <http://www.nationalinterest.org/ME2/dirmod.asp?sid=&nm=&type=pub&mod=Publications%3A%3AArticles&mid=8F3A7027421841978F18BE895F87F791&tier=3&aid=F8C136AE716A427EA14A56DA8AF0F87D>

Gallis, Paul E. *NATO's Decision-Making Process* [O Processo de Tomada de Decisão da Otan]. Washington, DC: Biblioteca do Congresso, Serviço de Pesquisa do Congresso, 8 de março de 2004, 6 p. <http://www.pennyhill.com/europe/rs21510.html>

Gardner, Hall. "Aligning for the Future: Assertive Unilateralism or Concert of Powers?" [Aliando-se para o Futuro: Unilateralismo Assertivo ou Harmonia de Poderes?] *Harvard International Review*, vol. 24, nº 4, 1º trimestre de 2003, pp. 56-61.

Horowitz, Alan. *A Report of the George C. Marshall European Center for Security Studies Conference on: Toward NATO Membership: Harmonizing Efforts in Southeast Europe* [Relatório da Conferência do Centro Europeu de Estudos de Segurança George C. Marshall sobre: Como Tornar-se Membro da Otan: Harmonizando Esforços no Sudeste Europeu]. Garmisch-Partenkirchen, Alemanha: Centro Europeu de Estudos de Segurança George C. Marshall, 4-7 de novembro de 2003, 4 p. http://www.marshallcenter.org/site-graphic/lang-en/page-pubs-index-1/static/xdocs/conf/static/conf-report_11.pdf

Kissinger, Henry A., Charles A. Kupchan e Lawrence H. Summers. *Renewing the Atlantic Partnership* [Renovação da Parceria Atlântica]. Nova York, NY: Conselho de Relações Exteriores, 2004, 42 p. http://www.cfr.org/pdf/Europe_TF.pdf

Larrabee, F. Stephen. *NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Era* [Agenda da Otan para o Oriente em uma Nova Era Estratégica]. Santa Mônica, CA: RAND Corporation, 2003, 222 p. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1744/MR1744.pdf>

Moravcsik, Andrew. "Striking a New Transatlantic Bargain". ["Fechando um Novo Acordo Transatlântico"] *Foreign Affairs*, vol. 82, nº 3,

julho/agosto de 2003, pp. 74-89.
<http://www.foreignaffairs.org/20030701faessay15406/andrew-moravcsik/striking-a-new-transatlantic-bargain.html>

Robertson, Lord. "Our Grandchildren's NATO" ["A Otan dos Nossos Netos"]. *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, nº 4, dezembro de 2003, pp. 509-513.
<http://www.kluwerlawonline.com/toc.php?mode=byjournal&level=4&values=European+Foreign+Affairs+Review%7E2003+%26%23150%3B+Volume+++8%7EIssue++4>

Simon, Jeffrey. "Partnership for Peace: Charting a Course for a New Era" ["Parceria para a Paz: Traçando o Caminho para uma Nova Era"]. *Strategic Forum*, nº 206, março de 2004, pp. 1-6.
<http://www.ndu.edu/inss/strforum/SF206/sf206.htm>

Universidade de Defesa Nacional (NDU). *NATO and the Challenges of Global Security: Proceedings* [A Otan e os Desafios da Segurança Global: Procedimentos]. Washington, DC: NDU, 28-29 de janeiro de 2004, 13 p.

http://www.ndu.edu/inss/Repository/INSS_Proceedings/European%20Symp%202004/NATO%20Symposium%2004%20Proceedings%20-%20posted.pdf

Zwack, Peter B. "A NATO-Russia Contingency Command" ["Comando de Contingência Rússia-Otan"]. *Parameters*, vol. 34, nº 1, 2^o trimestre de 2004, pp. 89-103. <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/04spring/zwack.htm>



SITES PRINCIPAIS NA INTERNET

O Departamento de Estado dos EUA não assume responsabilidade pelo conteúdo e disponibilidade dos recursos relacionados abaixo; tal responsabilidade cabe apenas aos provedores. Os recursos da internet estavam ativos em junho de 2004.

Sites governamentais

Agência de Consulta, Comando e Controle da Otan
<http://www.nc3a.nato.int/>

Assembleia Parlamentar da Otan
<http://www.naa.be/>

Centro Europeu de Estudos de Segurança George C. Marshall
<http://www.marshallcenter.org/>

Comando da Força Conjunta em Nápoles
<http://www.afsouth.nato.int/>

Comando dos EUA na Europa
<http://www.eucom.mil/>

Conselho da Parceria Euroatlântica
<http://www.nato.int/issues/eapc/>

Cúpula da Otan - Istambul 2004
<http://www.natoistanbul2004.org.tr/>

Departamento de Estado dos EUA: Escritório de Assuntos Europeus e Eurasiáticos: Otan
<http://www.state.gov/p/eur/rt/nato/>

Departamento de Estado dos EUA: Programas internacionais de Informação: Os Estados Unidos na Otan
http://usinfo.state.gov/is/international_security/nato.html

Embaixada dos EUA em Viena: EUA-Otan
<http://www.usembassy.at/en/policy/nato.htm>

Exército dos EUA na Otan
<http://www.usanato.army.mil/>

Força Aérea dos EUA na Europa
<http://www.usafe.af.mil/>

Forças Aliadas na Europa Setentrional
<http://www.afnorth.nato.int/>

Forças do Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA na Europa
<https://www.mfe.usmc.mil/>

Forças Navais dos EUA na Europa
<http://www.naveur.navy.mil/>

Home page do Comando Aliado da Transformação
<http://www.act.nato.int/>

Home page oficial da Otan
<http://www.nato.int/>

Missão dos EUA na Otan
<http://nato.usmission.gov/>

Missão dos EUA na União Européia
<http://www.useu.be/>

Missão dos EUA na OSCE
<http://www.usosce.rpo.at/>

Parceria para a Paz
<http://www.nato.int/issues/pfp/>

SHAPE: Quartel-General Supremo das Potências Aliadas na Europa
<http://www.nato.int/shape/>

Sites não-governamentais

Associação de Controle de Armas: Recursos sobre o Assunto: Otan
<http://www.armscontrol.org/subject/nato/>

Conselho Atlântico dos EUA
<http://www.acus.org/>

Fundação Heritage: a Otan e a Defesa Européia
<http://www.heritage.org/research/europe/issues2004.cfm>

Instituto Brookings: Centro de Estudos EUA-Europa
http://www.brookings.edu/fp/cuse/center_hp.htm

Instituto Empresarial Americano: Nova Iniciativa do Atlântico
<http://www.aei.org/research/nai/projectID.11/default.asp>



AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

J U N H O D E 2 0 0 4

