

O ontem e o hoje: o processo de transformação da OTAN no pós-Guerra Fria

Ana Pinheiro¹, Anna Romeiro², Guilherme France³, Louise Alves⁴, Rodrigo de Oliveira⁵, Ruan M. dos Santos⁶

Resumo

O artigo analisa o processo de transformação da OTAN desde o fim da Guerra Fria até os dias de hoje. Procuramos decifrar como uma organização que tinha sido criada em função de uma única ameaça, a União Soviética, não só sobreviveu à derrocada desse inimigo e *raison d'être* como expandiu sua área de atuação de forma significativa, passando a englobar a promoção de estabilidade política e a luta contra o terrorismo, especialmente depois dos atentados de 11 de setembro. A partir de uma perspectiva construtivista, procuramos explicar como a OTAN se transformou a partir do modelo de mudança das organizações internacionais elaborado por Ernst Haas (1990). Concluímos que a OTAN passou por um processo de adaptação, pelo qual se adequou à nova realidade do mundo desde a queda da União Soviética, assumindo novas atividades e estabelecendo novos objetivos para o seu funcionamento sem, contudo, questionar os valores fundamentais que a sustentavam.

Palavras-chave

Organização do Tratado do Atlântico Norte; Construtivismo; Terrorismo; Organizações Internacionais

Abstract

This article analyses the transformations NATO has been through since the end of the Cold War to today. We find out how an organization that was built around a single threat, the Soviet Union, not only survived its collapse, but managed to expand greatly its field of work. It now works to promote political stability and to fight terrorism, especially since September 11, 2001. Looking at it from a constructivism standpoint, we explain how NATO has transformed according to Ernst Haas (1990) model of change in international organizations. We conclude that NATO has gone through a process of adaptation, having adapted to a new World Order, since the fall of the Soviet Union, taking over new activities and setting new goals for itself, without ever questioning its fundamental values.

Keywords

North Atlantic Treaty Organization; Constructivism; Terrorism; International Organizations

¹ Ana Pinheiro é aluna do curso de graduação em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio.

² Anna Romeiro é aluna do curso de graduação em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio.

³ Guilherme France é aluno do curso de graduação em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio.

⁴ Louise Alves é aluna do curso de graduação em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio.

⁵ Rodrigo de Oliveira é aluno do curso de graduação em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio.

⁶ Ruan M. dos Santos é aluno do curso de graduação em Relações Internacionais do IRI/PUC-Rio.

NATO is a disappearing thing. It's a question of how long it is going to remain as significant institution even though its name may linger on – Kenneth Waltz, 11/1990⁷

What I've sketched out is the real possibility for a dim, if not dismal future for the transatlantic alliance – Robert Gates, Secretário de Defesa dos EUA, 06/2011⁸

Introdução

Conforme as citações acima deixam claro, desde o final da Guerra Fria até os dias de hoje, tem se questionado o futuro da Organização do Tratado do Atlântico Norte e muitos já previram o seu desaparecimento (WALLANDER, 2000, p.705). No entanto, mesmo com a queda da União Soviética, a principal fonte de ameaça que havia motivado a sua criação, a OTAN não só sobreviveu como ampliou a sua área de atuação, e vem passando por um processo de alargamento significativo (BERTAZZO, 2010, p.103).

A transição de uma OTAN que tinha como objetivos básicos a oposição ao bloco comunista liderado pela URSS e a proteção da Europa Ocidental contra um ataque massivo por parte do Exército Vermelho, para uma OTAN que tem verdadeiras ambições globais e tem como objetivo a manutenção da estabilidade política e a luta contra o terrorismo, é digna de estudo mais aprofundado (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.58).

A análise desse período de transição é extremamente relevante na atualidade tendo em vista o grande número de operações realizadas pela organização no mundo (BERTAZZO, 2010, p.105) e a recente utilização da OTAN para intervir militarmente no conflito civil na Líbia. Propomos fazer essa análise a partir de uma visão construtivista, tendo como base o trabalho de Ernst Haas (1990) sobre mudanças nas Organizações Internacionais. Isso permite ir além do tradicional debate entre realistas ou institucionalistas e da lógica racionalista instrumental, de acordo com a qual interesses e identidades são pré-determinados (HERZ & HOFFMANN, 2004, p.73-74).

Esse trabalho concorda em larga medida com McCalla (1996) no que se refere à insuficiência das correntes teóricas tradicionais para explicar o processo de permanência e, posteriormente, de mudança da OTAN. O argumento (neo) realista que previa a desintegração da OTAN com o desaparecimento de sua fonte de ameaça mais próxima

⁷ Citado por McCalla (1996, p.469-470).

⁸ Em discurso proferido pelo secretário em Bruxelas, em 10 de junho de 2011: *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*. Disponível em: www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581.

se mostrou deficiente. Já o argumento institucionalista não consegue avançar o suficiente ao tentar explicar porque a OTAN permanece relevante no contexto internacional, uma vez que desconsidera os elementos domésticos e admite uma visão exógena e pré-definida dos interesses e valores a serem defendidos pela organização. Por conta dessas insuficiências, recorreremos à análise construtivista de Haas (1990) quem, por sua vez, não busca apresentar uma visão completamente exaustiva do processo de transformação das organizações internacionais, mas apenas introduzir elementos construtivistas no estudo da mudança de Organizações Internacionais (HAAS, 1990, p.9).

Esse trabalho também toma por base os trabalhos de Bertazzo (2010), que destaca a importância da adaptação da OTAN⁹ para a sua persistência no cenário internacional e expansão de funções; e de Lindley-French (2007) que busca traçar uma análise detalhada do processo de transformação da OTAN no pós Guerra Fria, ressaltando que a sua história é um caso de sucesso, e destacando a sua importância fundamental na segurança global. Também concordamos com Schmidt (2006-07) no que se refere à importância dos eventos de 11 de setembro como "*turning point*" (SCHMIDT, 2006-07, p.97) para a Aliança do Atlântico Norte. Por fim, utilizaremos também a análise de Goldgeier (2010) no que se refere às perspectivas da OTAN para o século XXI.

Este trabalho busca responder à seguinte pergunta: como se deu o processo de transformação da OTAN, depois da queda da União Soviética, no que se refere aos seus meios de atuação e seus objetivos, especialmente, à manutenção de estabilidade e à luta contra o terrorismo?

Nossa hipótese é de que a OTAN teria passado por um processo de adaptação por meio do qual buscou sobreviver e permanecer relevante num ambiente internacional no qual seu principal antagonista e, de fato, *raison d'être*, havia desaparecido. A "adaptação por crescimento incremental" é um dos processos de mudança pelo qual organizações internacionais podem passar e é o mais adequado para explicar as transformações pelas quais a OTAN passou. Esse processo de adaptação pressupõe um acréscimo de atividades e objetivos com intenção de solucionar novos problemas, como a disseminação de ameaças terroristas e a proliferação de armas de destruição em massa, sem o questionamento da base teórica e de valores, como democracia e liberdade, que sustentavam e ainda sustentam a organização (HAAS, 1990, p.3-4).

⁹ Ainda que a autora não utilize esse conceito de adaptação no mesmo sentido de HAAS (1990).

Entendemos que a outra opção de mudança sugerida por Haas (1990), o “aprendizado”, não se adéqua ao processo pelo qual a OTAN passou e continua passando até hoje, uma vez que não estão presentes na transformação da OTAN o questionamento das teorias básicas que sustentavam a organização, a reconsideração dos valores fundamentais a serem protegidos e disseminados pela organização, nem a redefinição do propósito final da organização, como o modelo de aprendizado exigiria (HAAS, 1990, p.4).

Para por nosso projeto de pesquisa em prática, utilizaremos pesquisas documentais e bibliográficas, contando com o amparo de fontes primárias, secundárias e terciárias, recorrendo a discursos e documentos oficiais da OTAN, e de governos nacionais a ela relacionados. O método que consideramos mais adequado para nossa análise é o qualitativo de estudo de caso por rastreamento de processo. Poderemos assim realizar um estudo detalhado do processo de transformação da OTAN e das suas consequências para o mundo atual, em especial para a dinâmica de segurança e combate ao terrorismo.

O trabalho será organizado da seguinte maneira: a primeira parte apresentará a perspectiva construtivista quanto às organizações internacionais de forma geral e a visão de Haas (1990) quanto às possibilidades de transformação dessas organizações. Serão apresentados os modelos de mudanças desenvolvidas por Haas (1990), sendo mais detalhado o processo de adaptação, em especial por crescimento incremental, que consideramos, de acordo com a nossa hipótese, como o mais adequado para compreender o processo de transformação da OTAN. Em seguida, será apresentada uma análise da trajetória da OTAN, de sua criação até os dias atuais, apresentando suas características e transformações ao longo do tempo, dando ênfase para a fase após o fim da Guerra Fria e para os atentados de 11 de setembro como momentos marcantes da sua transformação. Dentro dessa análise buscaremos corroborar nossa hipótese de que a OTAN passou por um processo de adaptação e não de aprendizado, aplicando o marco teórico diretamente. Por fim, realizaremos um estudo de caso sobre o Afeganistão e o papel da OTAN na intervenção militar no país e posterior tentativa de estabilização política e militar. Assim, buscaremos confirmar que a OTAN assumiu nesse país, de fato, um papel que exemplifica o processo de adaptação pelo qual passou. Afinal, pode-se afirmar que, se não tivesse passado por esse processo de adaptação, a OTAN não teria participado desse conflito em especial. Na conclusão retomaremos os principais argumentos e fatos que sustentam a nossa hipótese.

Mudanças em Organizações Internacionais: uma perspectiva construtivista

Antes de partirmos para uma análise da transformação da OTAN, devemos nos focar no marco teórico sobre o qual desenvolveremos esse trabalho. O construtivismo é a base a partir da qual Haas (1990) desenvolverá os seus modelos de mudança institucional. O construtivismo se opõe às correntes racionalistas, notadamente o realismo e o institucionalismo, ao propor a construção social das identidades, interesses e preferências, enquanto essas outras os tomam como dados exógenos (HERZ & HOFFMANN, 2004, p.74).

O construtivismo tem como premissa básica o fato de que vivemos em um mundo que é construído a partir de nossas escolhas, isto é, que é socialmente construído. Inexiste qualquer antecedência ontológica entre estrutura e agente. O que se percebe é uma “co-construção” entre ambos (MESSARI & NOGUEIRA, 2005, p.162-163). Outra questão relevante para os construtivistas é a importância de ideias e valores, juntamente com os elementos materiais, na relação entre agente e mundo. O mundo material só faz sentido a partir da forma como nos referimos a ele e mediante os meios que utilizamos para fazê-lo (MESSARI & NOGUEIRA, 2005, p.167).

No que se refere especificamente às organizações internacionais, o construtivismo leva em consideração que elas têm capacidade de mudar a definição de interesses e identidades dos Estados, e de outros atores. Elas não se limitam, conforme propõem as correntes racionalistas, a constranger os Estados ou alterar as possibilidades de comportamentos que se apresentam como possíveis a eles. As organizações internacionais seriam também fóruns onde normas e expectativas convergentes sobre o comportamento internacional poderiam ser criadas. Uma vez que produzem e promovem normas, as organizações internacionais acabam por alterar a forma como ocorre a interação no cenário internacional (HERZ & HOFFMANN, 2004, p.75-76).

As organizações internacionais também têm a capacidade de mudar. Estudar esse processo é a proposta de Haas (1990). Partindo do objetivo inicial de todas as organizações, qual seja a resolução de problemas, fica claro que só é possível atingir esse objetivo a partir de uma ação colaborativa entre atores, e que só pode ser imaginada a partir de interesses explicitamente articulados. Esses interesses, por sua vez, não passam de uma expressão dos valores desses atores. Dessa forma, fica claro que, o que

vai motivar a mudança de uma organização internacional é a mudança na definição do problema que deve ser resolvido pela organização (HAAS, 1990, p.3-4).

A partir do momento em que os membros de uma determinada organização se tornam desiludidos quanto à capacidade da organização de resolver os problemas enfrentados pelos Estados, começa a haver um questionamento quanto a melhores formas de resolvê-los. O processo de instrução, ou seja, de evolução da percepção de que a atuação da entidade não está mais sendo suficiente para resolver os problemas identificados, se dá quando o conhecimento consensual¹⁰ é utilizado para especificar relações causais de novas formas. A partir daí, questionam-se políticas inicialmente praticadas, já que elas não são mais capazes de atingir os fins desejados, e começa a se pensar sobre novas políticas que podem substituir as antigas, e solucionar os novos problemas (HAAS, 1990, p.23-24).

Conforme esse processo de instrução se desenvolve, os membros da organização chegarão a um entendimento comum sobre as causas específicas dos problemas na relação causa-efeito que estava sendo empregada, e que não parece mais ser suficiente para explicar os novos desafios que surgiram. A partir daí, os membros poderão compartilhar novos entendimentos sobre possíveis soluções para esses problemas. (HAAS, 1990, p.25).

O estímulo que leva ao processo de instrução, de procura por alternativas ao que está vigente, vem, majoritariamente, do ambiente externo no qual a organização está inserida. De fato, as organizações internacionais são hiper-dependentes do ambiente em que se encontram. A probabilidade de que o impulso inicial para esse processo seja uma fonte endógena à organização, como a coordenação das unidades ou as relações entre funcionários, é muito pequena. Dentre as condições que propiciam a procura por alternativas destacam-se o desejo de procurar novas cadeias de relações causa-efeito, a possibilidade de encontrá-las e, a urgência de fazê-lo (HAAS, 1990, p.28).

Quanto ao desejo, Haas (1990) se refere aos incentivos que motivam as unidades burocráticas a buscarem novas possibilidades. Dentre eles podemos mencionar os prospectos de carreiras dos funcionários e oportunidades políticas de agradar um determinado eleitorado. A possibilidade de encontrar alternativas se dá em função do estado em que as ciências se encontram, do nível de consenso existente e da

¹⁰ Por “conhecimento consensual”, o autor se refere a entendimentos geralmente aceitos sobre o *linkage* entre causa e efeito em relação a qualquer fenômeno considerado importante pela sociedade. Esse tipo de conhecimento é diferente dos outros porque ele sobreviveu a uma forma de seleção social por sua habilidade de resolver o problema que se apresenta (HAAS, 1990, p.22).

disponibilidade de “comunidades epistêmicas”¹¹ para divulgação. Por último, a urgência se refere, por exemplo, a existência de uma crise que exija atenção imediata, como uma epidemia ou uma guerra. Para que o processo de instrução se desencadeie é necessário que haja um alto nível de desejo, possibilidades razoáveis de mudança, e uma conjuntura onde um assunto assuma alta relevância e/ou uma crise (HAAS, 1990, p.29).

Muitas das presunções normalmente associadas à teoria da organização tradicional não se aplicam às organizações internacionais. Elas, de fato, lutam para sobreviver, mas não dentro de um contexto de competição por fatias de mercado, clientes ou lucro. A sua sobrevivência só pode ser garantida se, continuamente, buscar agradar os seus clientes e integrantes com novos programas de ação. Esses programas não podem ser deduzidos a partir de uma racionalidade técnica, uma vez que o conflito entre coalizões distintas dentro da organização dificulta o estabelecimento de uma ordem de preferências estável. A luta pela sobrevivência implica mais do que a simples adequação, uma vez que pode exigir o questionamento de premissas de ação básicas. É impossível separar a organização internacional do ambiente onde ela atua claramente, porque ela existe apenas na medida em que responde as demandas que emanam desse ambiente e satisfaz as forças e necessidades oriundas dele (HAAS, 1990, p.31).

Para Haas (1990), existem duas formas pelas quais organizações podem mudar. A primeira é chamada de aprendizado. O aprendizado acontece quando as mudanças de comportamento da organização são acompanhadas de questionamentos sobre as teorias implícitas que sustentavam os programas desenvolvidos por ela e, de um exame dos valores originais que existiam por trás daquele comportamento. O propósito final da organização também é redefinido, uma vez que tanto os meios quanto os fins são questionados. Representa o triunfo de uma racionalidade mais ampla que promoveu uma reflexão mais profunda (HAAS, 1990, p.4).

Novos conjuntos de problemas, que devem ser solucionados pela organização, são construídos, uma vez que novos fins são definidos a partir do conhecimento consensual (HAAS, 1990, p.4-5). Esse conhecimento se torna disponível com a atuação das comunidades epistêmicas. De forma geral, podemos dizer que, com o aprendizado, as crenças fundamentais da organização são postas em dúvida e os objetivos e problemas formulados são redefinidos (HERZ & HOFFMANN, 2004, p.78).

¹¹ De acordo com a definição de Peter M. Haas (1992, p.3) a “comunidade epistêmica” pode ser entendida como uma rede de profissionais com reconhecida perícia e competência em um domínio particular ou *issue-area*.

A outra forma de mudança das organizações internacionais é a adaptação. Ela pode acontecer de duas maneiras. Uma é chamada de "crescimento incremental", que se dá pelo aumento sucessivo do programa da organização, conforme atores adicionam novas tarefas e removem antigas, sem que haja mudança na dinâmica de tomada de decisão. A outra é chamada de "não-crescimento turbulento" e se dá com profundas transformações no mecanismo de tomada de decisão da organização, de forma que os fins não são mais coerentes com os seus fundamentos e, qualquer consenso sobre os meios ou sobre as finalidades da organização se desintegra (HAAS, 1990, p.5). Maior destaque será dado ao modelo de adaptação por crescimento incremental, uma vez que a nossa hipótese é que a OTAN passou exatamente por esse processo.

A despeito dessa diferença entre "crescimento incremental" e "não crescimento turbulento", podemos identificar que há adaptação, no sentido geral, quando os atores adicionam novas atividades (ou abandonam antigas) ao rol de ações realizadas pela organização, sem que haja um exame ou questionamento das teorias e valores que sustentam os seus programas. O propósito final da organização não é questionado. A ênfase é dada, portanto, na alteração do meio de ação, não nas finalidades. Pode-se dizer que prevalece a racionalidade técnica que busca apenas uma maior eficácia para o comportamento da organização. Não existe uma preocupação quanto à coerência dos novos fins/meios com os antigos (HAAS, 1990, p.4).

A adaptação depende da capacidade de mudar o comportamento para ser capaz de responder aos novos desafios que surgem, sem reavaliar ou questionar todo o programa e a lógica da qual a organização depende para manter sua legitimidade. Há uma presunção de que os novos desafios surgem aos poucos, dando oportunidade para que a organização mude seu comportamento em busca de uma forma mais adequada para responder às novas demandas. O conceito de erro aqui só pode ser entendido a partir da percepção de que a organização vem tomando decisões cujas consequências não são desejadas pelos seus membros. Dessa forma, a correção desses erros na tomada de decisão e na cadeia racional causa-efeito faz parte do processo de adaptação. Não falamos aqui dos erros de julgamento, atribuição e preconceito (HAAS, 1990, p.34-37).

Embora o processo de adaptação seja mais comum que o de aprendizado (HAAS, 1990, p.38), não se deve imaginar que ele acontece com facilidade. Na verdade, existem diversas restrições que dificultam o desenvolvimento desse processo. Algumas dessas restrições são comuns a todas as organizações públicas, como a dificuldade de se determinar qual é o domínio da organização (dificilmente sua missão será objetiva e

simples), o constante conflito entre e dentro das coalizões "controladoras" e, a dificuldade de se avaliar o programa de ação da organização dentro de uma racionalidade estritamente técnica. Quanto às restrições que afetam especificamente as organizações internacionais, podemos citar a heterogeneidade de seus membros (diferentes tamanhos, populações, economias) e a desigualdade de poder entre os mesmos, estando sujeitos ao domínio por um Estado hegemônico ou por uma coalizão hegemônica (HAAS, 1990, p.56-59).

A mudança no programa da organização acontecerá em resposta à evidência de insatisfação de um dos Estados membros. Isso pode ser visto como uma ameaça, significando possivelmente a perda de fundos, pessoal e prestígio, ameaçando, possivelmente a própria sobrevivência da organização. Quando a ameaça parte da própria coalizão hegemônica, a organização deve ceder e mudar seu programa (ou buscar apoio em uma nova coalizão) como forma de sobreviver. Já quando a ameaça parte de fora da coalizão hegemônica, ela pode se expandir de forma a cooptar alguns insatisfeitos, desde que essa expansão seja seguida por uma alteração no programa, de forma a se ajustar aos interesses dos cooptados. É importante notar também que a adaptação por incremento se dá de forma bastante informal inicialmente, de maneira que as regras formais só são alteradas posteriormente para se adequar ao que já é praticado (HAAS, 1990, p.98-100).

A adaptação por crescimento incremental ocorre com sucesso apenas enquanto novas demandas são introduzidas lentamente. A partir do momento em que muitas demandas são incorporadas, especialmente de *backgrounds* ideológicos distintos, esse modelo começa a sofrer risco de colapso. Novos membros podem até ser admitidos durante esse processo de adaptação, desde que não sejam sistemática e excessivamente diferentes dos membros originais. (HAAS, 1990, p.105-106). Outro problema que pode surgir e conturbar esse processo é o excesso de responsabilidades complexas e diferentes a serem assumidas pela organização (HAAS, 1990, p.108).

Existem, por fim, duas condições básicas para que o processo de adaptação (e até mesmo o de aprendizado) aconteça com sucesso: a existência de uma coalizão estável de Estados com o mesmo objetivo e a existência de conhecimento consensual disponível para justificar o novo conjunto de problemas e soluções a ser assumido pela organização (HAAS, 1990, p.165).

A OTAN após a queda da URSS

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) quando foi criada em 1949, por meio do Tratado de Washington, tinha como pano de fundo a competição pela hegemonia do mundo entre os blocos comunista e capitalista (PAZZINATO & SENISE, 2006, p.292). O que motivou a criação da OTAN foi a crescente ameaça representada pelo bloco comunista aos norte-americanos e seus aliados na Europa Ocidental (SCHMIDT, 2006-07). A OTAN, no seu caráter de aliança, funcionou como um sistema de segurança coletiva entre seus membros, e tal efeito moderador preservou a paz e limitou os riscos de guerra por um tempo considerável.

A organização inicialmente contou com a participação de 10 países europeus – França, Reino Unido, Itália, Luxemburgo, Bélgica, Dinamarca, Países Baixos, Noruega, Portugal e Islândia – e dois norte-americanos – EUA e Canadá. Durante a Guerra Fria, aderiram à organização Turquia, Grécia, Alemanha Ocidental e Espanha. Mais tarde, após o fim da Guerra Fria, passou a contar com a participação de outros países do Leste Europeu e ex-membros do bloco socialista (PAZZINATO & SENISE, 2006, p.292).

Os países que firmaram o tratado se comprometeram a garantir a paz por meio de um mecanismo de segurança coletiva, no qual fica determinado que o uso da força pode ser empregado caso haja um ataque armado contra qualquer dos países signatários do tratado. Dentre os valores e objetivos iniciais do tratado pode-se destacar o comprometimento de garantir a paz nas relações internacionais, tendo como valores fundamentais a liberdade e a democracia. Buscava-se assim assegurar o bem-estar e a estabilidade do sistema, melhorando a cooperação internacional no pós Segunda Guerra Mundial e consolidando o *status quo* político-militar vigente (OTAN, 1949).

A princípio, o foco da organização foi conter ameaças, principalmente de caráter militar convencional, levando em conta a presença militar soviética na Europa e, de caráter nuclear – objetivo central bem diferente do que pode ser percebido hoje. Com o fim da Guerra Fria e a queda da União Soviética, os objetivos políticos dessa organização internacional mudaram do combate ao “perigo vermelho” para a luta contra a proliferação de armas de destruição em massa e, mais tarde, contra o terrorismo (BEREUTER & LIS, 2003-04, p.156). Mesmo após a exclusão das suas ameaças iniciais, a OTAN não deixou de existir. Pelo contrário, a organização cresceu, acolhendo inclusive membros do arranjo anteriormente identificado como potencial agressor – Pacto de Varsóvia (BERTAZZO, 2010, p.94).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte passou a primeira década do pós-guerra fria totalmente centrada em administrar as consequências do colapso soviético. Ao adotar essa postura, percebe-se uma motivação em fazer com que as nações comunistas institucionalizassem a democracia e realizassem reformas econômicas de cunho liberal (SCHMIDT, 2006-07, p.94). A partir de então, os organogramas da organização têm mudado constantemente, assim como as suas concepções estratégicas, para se adaptar às alterações de cenários e à emergência de novas ameaças.

A OTAN deixa de ser um escudo de defesa do Ocidente e passa a ser um administrador da instabilidade e insegurança no continente europeu. Para que isso pudesse ser feito de forma bem-sucedida, a OTAN deveria se organizar para ter capacidade efetiva de intervir militarmente nos conflitos dos Bálcãs quando necessário, e incorporar a fragmentação política a seu quadro de problemas a serem solucionados. (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.58). Percebe-se, portanto, que a mudança do ambiente externo gerou a necessidade de uma mudança no programa e nos meios de atuação da OTAN, conforme o modelo de mudança nas organizações internacionais sugerido por Haas (1990, p.4).

O que se percebe é uma mudança no tipo de ameaça que será enfrentado pela OTAN. O comprometimento dos países-membros deixa de ser apenas com a defesa comum dos Aliados, passando a abranger, de forma genérica, a paz e a estabilidade na área Euro-Atlântica. Isso é consolidado no Conceito Estratégico de 1991:

Risks to Allied security are less likely to result from calculated aggression against the territory of the Allies, but rather from the adverse consequences of instabilities that may arise from the serious economic, social and political difficulties, including ethnic rivalries and territorial disputes, which are faced by many countries in central and Eastern Europe. The tensions which may result, as long as they remain limited, should not directly threaten the security and territorial integrity of members of the Alliance. They could, however, lead to crises inimical to European stability and even to armed conflicts, which could involve outside powers or spill over into NATO countries, having a direct effect on the security of the Alliance (OTAN, 1991).

O entendimento é que essas novas ameaças, por mais que possam ter caráter externo à Aliança, poderão representar um perigo concreto a sua segurança. O temor, por exemplo, de que conflitos internos – como aqueles nos Bálcãs – gerassem ondas de refugiados ou acabassem transpondo a fronteira para dentro de um Estado-membro da OTAN era bem real (DUFFIELD, 1994, p.769). Em face desse novo desafio, a OTAN teve que se adaptar como forma de se manter relevante e capaz de solucionar esses novos problemas (HAAS, 1990, p.34).

Tendo em vista a mudança na identificação das ameaças, a OTAN realizou uma alteração nos meios com que buscava combatê-las. Foi realizada uma significativa redução de tropas convencionais e forças nucleares no continente europeu. Essas capacidades não eram mais necessárias, levando em consideração o fim da ameaça soviética. Para encarar as novas ameaças foi dada ênfase em forças de rápida mobilização. Esperava-se que essas forças pudessem ser utilizadas em caso de conflitos civis internos e disputas étnicas e territoriais localizadas (cenários de instabilidade percebidos como mais prováveis de se concretizarem). Também foi realizada uma reorganização da estrutura de comando militar com objetivo de adequar a organização à nova realidade estratégica (WALLANDER, 2000, p.718).

Percebe-se que a OTAN, com o objetivo de encarar essas novas ameaças, incrementou a sua área de atuação e começou a se envolver em operações de paz e ajuda humanitária. Sua primeira intervenção armada se deu na forma do apoio a uma operação da Organização das Nações Unidas (ONU) na Bósnia-Herzegovina. A partir daí a OTAN ganhou certa autonomia e começou a participar de operações sem o mandato da ONU e, inclusive, a partir de pedidos externos (BERTAZZO, 2010, p.104-108).

A OTAN assumiu papéis progressivamente maiores na resolução das crises políticas e humanitárias na Bósnia e, posteriormente, no Kosovo, realizando bloqueios para garantir os embargos determinados pela ONU e ataques aéreos. O envolvimento da organização nesses conflitos não se deu de forma rápida e sem questionamentos. Apesar de o Conceito Estratégico de 1991 ter alterado, na teoria, a doutrina da OTAN, na prática ainda se percebia certa reticência quanto ao envolvimento em uma missão militar que não fosse fundamentada no Artigo 5 do Tratado de Washington¹² (WALLANDER, 2000, p.719). Percebe-se, portanto, que a adaptação não se dá de forma pacífica e sem dificuldades. Pelo contrário, como qualquer processo de mudança institucional, a adaptação é um longo processo, marcado por idas e vindas (HAAS, 1990, p.56-59).

As intervenções militares nos conflitos nos Bálcãs acabaram levando também a uma reorganização da estrutura de comando da OTAN, para que ela se adequasse à nova realidade. A nova estrutura de comando precisava ser tão móvel quanto as próprias

¹² Art. 5 - The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area (OTAN, 1949).

forças, concluindo-se que era imperativa a existência de um centro de comando único para esse tipo de missão (WALLANDER, 2000, p.719). Novos meios de atuação eram exigidos para que a organização pudesse ser bem-sucedida na solução dos novos problemas que surgiam no ambiente internacional (HAAS, 1990, p.4). É percebida, por exemplo, uma ênfase na necessidade de reestruturação das forças armadas existentes na Europa, na Iniciativa de Capacidades Defensivas de 1999:

Future Alliance military operations, including non-Article 5 crisis response operations, are likely to be smaller in scale than those which were the basis for Alliance planning during the Cold War. They may also be longer in duration, extend multinational cooperation to lower levels and take place concurrently with other Alliance operations. In many cases non-Article 5 operations will include force contributions from Partners and possibly other non-Allied nations. Operations outside Alliance territory may need to be undertaken with no, or only limited, access to existing NATO infrastructure. It may not be possible to invoke existing national emergency legislation to provide civilian transport assets for deployments or to mobilize reserves. These developments will make new demands on the capabilities required of Alliance forces, in particular in the field of interoperability. It is important that all nations are able to make a fair contribution to the full spectrum of Alliance missions regardless of differences in national defense structures. (OTAN, 1999).

A liderança de forças multinacionais como a IFOR (Peace Implementation Force) e a SFOR (Peace Stabilisation Force) pela OTAN, colabora para a reafirmação de que a organização sofreu um processo de adaptação e não de aprendizagem, pois a OTAN estava agindo de acordo com os princípios da democracia e liberdade e atuando juntamente com outras instituições internacionais em tarefas importantes para a construção de novos Estados, oferecendo ajuda humanitária, econômica, civil e política (DE ALMEIDA, 2004). Isso aconteceu porque os princípios básicos da organização permaneceram os mesmos, o que é característico do processo de adaptação por crescimento incremental (HAAS, 1990, p.4).

Com a queda da União Soviética pode-se questionar a necessidade da permanência OTAN, uma vez que seu princípio fundador (contenção da influência soviética no leste europeu) não era mais necessário (MCCALLA, 1996, p.445). O Artigo 13º do Tratado do Atlântico Norte determinava que os países signatários poderiam pedir sua retirada da organização, passados vinte anos a partir da assinatura. Porém, nenhum país nunca tomou essa medida. De toda aliança militar se espera a sua dissolução, após a conclusão de seu objetivo inicial. Porém, não foi dessa maneira que se comportou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (BERTAZZO, 2010, p.94). Nesse ponto se confirma novamente o prevalecimento do processo de adaptação, uma vez que a organização resistiu às transformações do sistema, permanecendo com seus

objetivos, principalmente o de garantir a paz, intactos. A OTAN buscou responder às novas demandas sem ter o seu propósito final questionado (HAAS, 1990, p.4).

A OTAN e o terrorismo

O *turning point* da mudança do foco da OTAN se dá com os ataques de 11 de setembro em que, comandados por Osama Bin Laden, – o então líder da Al Qaeda – terroristas atingiram os principais símbolos do poderio norte-americano. Esses atentados deixaram claro que a OTAN não se encontrava em condições de lidar com as novas ameaças de segurança (SCHMIDT, 2006-07, p.95). Exige-se, a partir desse momento, uma reavaliação dos meios de atuação da organização, como forma de mudar essa realidade, buscando adaptá-la a esse novo desafio.

Até então, a Aliança não havia experimentado essa preocupação com o terrorismo, em termos de segurança. Os debates políticos sobre as próprias fontes do terrorismo ou sobre as consequências desse fenômeno, não tinham muita relevância. Com isso, percebe-se claramente uma reconsideração do que é/deve ser o foco da OTAN e do que o terrorismo e suas implicações representam para a humanidade (MORA-FIGUEROA, 2005).

Devido aos ataques ao World Trade Center e ao Pentágono, e aos outros ataques terroristas em território europeu, a OTAN passou a ver o terrorismo como uma nova ameaça para os países membros. O terrorismo internacional se apresenta como uma complexa e constante ameaça aos países europeus e à América do Norte, exigindo uma reação estratégica e multilateral que incluía a OTAN (NELSON, 2004). Desde os atentados de 11 de setembro, os Estados Unidos e, a própria OTAN, têm usado esse inimigo “invisível” como justificativa para uma série de intervenções em áreas de conflito. Recorrer a essa ameaça é possível sem que haja muitos questionamentos, pois o terrorismo é um inimigo abstrato, sem nacionalidade nem fronteiras e, desse modo, pode representar um perigo para as diferentes nações unidas pelo Tratado do Atlântico Norte (MORA-FIGUEROA, 2005).

A invocação do artigo 5º do Tratado de Washington nos momentos que seguem os atentados terroristas de 11 de setembro representa a tentativa da organização de utilizar antigos mecanismos para resolver novos problemas. O artigo que buscava garantir que norte-americanos e europeus se auxiliariam em caso de um ataque soviético estava sendo invocado para lidar com uma nova ameaça: o terrorismo. O prospecto de

terroristas motivados por crenças fundamentalistas e armados com armas de destruição em massa é suficiente para chocar a sociedade internacional, motivando uma reavaliação do futuro da OTAN frente a esse novo problema (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.8).

O primeiro entendimento ao qual a OTAN chega para se manter relevante é que deve aumentar a sua área de atuação como única forma de enfrentar essa ameaça global que a confronta. O terrorismo impõe uma ameaça aos países membros da organização que só poderá ser resolvida ou, pelo menos tratada, com uma alteração na sua forma de atuação. Percebe-se que, se trata de uma adaptação da organização ao novo ambiente internacional com objetivo de se tornar capaz de responder aos desafios que surgiram (Haas, 1990, p.34). Tem fim, assim, o chamado "*out of area debate*" (a OTAN deveria atuar fora da área correspondente ao território de seus membros?) que dominou as discussões sobre o futuro da OTAN na década de 1990 (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.9).

A possibilidade de a OTAN não abarcar esse novo desafio em seu conjunto de atividades representaria uma ameaça a sua própria existência. Dentro da política externa norte-americana pós-11 de setembro, em que o unilateralismo ganha destaque e a liberdade de ação é privilegiada a partir da Doutrina Bush, a missão deveria determinar a coalizão, e não o contrário. É a chamada "*coalition of the willing*"¹³. Percebe-se que, se a OTAN não se adequasse às novas necessidades dos EUA, ela desapareceria (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.12-13). Isso é resumido adequadamente pelo Senador norte-americano Richard Lugar: "*NATO must go out of area or out of business*" (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.98). A ameaça que surge aqui tem origem na coalizão hegemônica da organização, de maneira que não lhe resta outra opção a não ser ceder e mudar seu programa, como forma de se manter relevante, imperativo que é previsto na explicação de Haas (1990, p.98).

A partir do lançamento da Declaração de Istambul em 2004, fica claro que os líderes reconhecem a necessidade de adaptação frente a esse novo ambiente:

Collective defense remains the core purpose of the Alliance. But the threats that NATO faces have changed substantially. We remain committed to address vigorously the threats facing our Alliance, taking into account that they emanate from a far wider area than in the past. They include terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. North America and Europe face these threats together. NATO is engaged in fighting terrorism, strengthening security and building stability in many regions in the world. (...) The Alliance is *adapting* to meet these security challenges through

¹³ Declaração do então presidente dos EUA George W. Bush, publicada em reportagem da CNN, disponível em: <http://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/11/20/prague.bush.nato/>

its military operations and activities, its engagement with partners and its continued transformation of military capabilities (OTAN, 2004a).

A missão da OTAN permanece a mesma: proteger a liberdade e segurança de seus países-membros, utilizando-se de meios políticos e militares fundados nos valores da democracia, liberdade, Estado de direito e do capitalismo de mercado (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.87). A sua adaptação se deu de forma abrangente e sistemática, pois o terrorismo tornou-se uma questão de alta prioridade na agenda de todos os países membros e parceiros da OTAN (NELSON, 2004).

A OTAN está trabalhando para transformar os componentes militares de seus Estados membros para lidar com um ambiente estratégico internacional que vem se modificando rapidamente, ao mesmo tempo em que procura expandir suas operações e missões em busca de estabilidade política e na luta contra o terrorismo. A OTAN vem também adaptando suas forças militares para lidar com os desafios trazidos pelo terrorismo, por Estados falidos e pela proliferação de armas de destruição em massa (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.88). Isso tudo é evidência do processo de adaptação, o qual, conforme Haas (1990, p.4), exige a transformação dos meios como forma de resolver novos problemas.

A forma de mudança dos meios de atuação tem se dado por meio de uma ênfase na mobilidade de tropas, especialmente por conta da deficiência dos países europeus nesse quesito. Maior destaque tem sido dado também às capacidades marítimas e de defesa de mísseis, diminuindo a importância das capacidades nucleares e das forças convencionais de difícil mobilidade (GOLDGEIER, 2010, p.14).

Não é só o aspecto militar que tem recebido atenção, contudo. Com o envolvimento da OTAN em operações de paz e de ajuda humanitária (BERTAZZO, 2010, p.104), ganha importância uma série de capacidades relacionadas ao *state building* e à reestruturação interna, que não são necessariamente a especialidade da OTAN. Ao final de 2008, a OTAN estava envolvida em sete operações e, em muitas delas, está presente, ou deve estar presente esse componente civil (BERTAZZO, 2010, p.105). De fato, essas operações se fazem necessárias num contexto em que Estados falidos abrem um vácuo de poder onde organizações terroristas podem se infiltrar e utilizá-los como base para o lançamento de atentados que afetem a segurança dos países-membros da OTAN.

O reconhecimento de que os perigos que ameaçam a Aliança têm caráter global abre margem para que a organização altere sua área de atuação. Isso tem sido feito por

meio de parcerias com países vizinhos à região, e mesmo com países distantes. Dentre esses, podem-se destacar a Rússia, o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia, países com os quais a OTAN tem buscado estabelecer laços mais estreitos de cooperação (GOLDGEIER, 2010, p.8-9).

Uma das maneiras de estreitar esses laços é o Plano de Ação e Parceria contra o Terrorismo (PAP-T), que é uma das principais plataformas de cooperação entre os países na luta contra o terrorismo. Ele garante alcance estratégico aos parceiros da OTAN, particularmente da Ásia Central e no Cáucaso. A OTAN propõe também uma maior cooperação entre as organizações internacionais para que a implantação do PAP-T seja melhorada, tornando a luta contra o terrorismo mais eficiente (OTAN, 2004b).

Conclui-se que a OTAN expandiu de tal forma sua área de atuação que passou a incluir a contenção de conflitos localizados, a luta contra o terrorismo, e até o apoio à defesa civil em caso de emergências (BERTAZZO, 2010, p.101). Todavia, é importante ressaltar que o aumento excessivo de demandas que devem ser respondidas pela organização pode constituir um perigo para a sustentação do modelo de adaptação e, portanto, para a sobrevivência da mesma, conforme advertido por Haas (1990, p.105).

O desejo de encontrar novas cadeias causais em relação aos problemas enfrentados pela organização, a possibilidade de encontrá-las e a urgência de fazê-lo são as condições para o início do processo de transformação de organizações internacionais, que estão presentes no caso da OTAN. Também, podem ser identificados outros elementos essenciais para que esse processo ocorra, como a existência de possibilidades técnicas e políticas razoáveis de mudança e, uma conjuntura onde o assunto assuma alta relevância, ou uma crise. Percebe-se que todos esses elementos estão presentes em maior ou menor intensidade no caso da OTAN, adequando-se ao modelo explicativo de Haas (1990). Pode-se destacar, por exemplo, que o 11 de setembro foi responsável por uma crise onde o assunto do combate ao terrorismo ganhou muita relevância, motivando os atores a dar novo impulso ao processo de transformação da organização.

Por fim, um argumento definitivo em favor da adaptação em oposição ao aprendizado, como forma de evolução da OTAN, é a permanência dos valores básicos que a fundamentam. Não houve questionamento desses valores como seria exigido no caso de um processo de aprendizado (HAAS, 1990, p.4). Isso pode ser confirmado pela repetida menção desses valores básicos, quais sejam: a paz, a liberdade e a democracia nos documentos fundadores e "renovadores" (são os documentos que buscam atualizar o conceito estratégico que governará a organização) da OTAN:

The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments. They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilization of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law (OTAN, 1949).

Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has worked since its inception for the establishment of a just and lasting peaceful order in Europe. This Alliance objective remains unchanged (OTAN, 1991).

While the world is changing, NATO's essential mission will remain the same: to ensure that the Alliance remains an unparalleled community of freedom, peace, security and shared values (OTAN, 2010).

De acordo com o processo de adaptação proposto por Haas (1990, p.165) apresentado no marco teórico, é necessário cumprir duas condições para que esse processo se desenrole: a existência de uma coalizão estável com o mesmo objetivo e a presença um conhecimento consensual que justifique as mudanças. No caso estudado, há uma coalizão estável entre os países-membros da OTAN, pois, concordando com os Novos Conceitos Estratégicos de 1991, 1999 e, recentemente, 2010, fica claro que eles têm os mesmos objetivos e estão comprometidos com a organização. Em relação à outra condição, o conhecimento consensual está presente no que se refere à existência de um compartilhamento de informações estratégicas quanto às novas ameaças e, mais especificamente, quanto às suas origens e de valores e princípios básicos, confirmados nesses documentos.

Apesar de todas essas adaptações, não se deve imaginar que esse processo aconteceu de forma progressiva, constante e sem obstáculos. Conflitos entre os aparatos organizacionais da OTAN e da UE, políticas unilaterais por parte dos EUA e desconfianças entre os Estados-membros, são alguns dos obstáculos que foram e continuam sendo enfrentados pela OTAN. Muitas dessas dificuldades são concretizações das dificuldades listadas por Haas (1990, p.56-59) para que o processo de mudança se desenvolva. Para as finalidades deste trabalho, e por limitações de espaço, demos menor ênfase para esses problemas, para apresentar um panorama geral do processo de adaptação da OTAN.

Estudo de Caso: Operação no Afeganistão

On September 11th, enemies of freedom committed an act of war against our country. Americans have known wars but for the past 136 years, they have been wars in foreign soil, except for one Sunday in 1941. Americans have known the casualties of war but not at the center of a great city on a peaceful morning. Americans have known surprise attacks but never before on thousands of civilians. All of this was brought upon us in a single day and night fell on a different world, a world where freedom itself is under attack – G. W. Bush, 20 de setembro de 2001¹⁴

Os ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono no dia 11 de setembro de 2001 foram um ponto de virada no que se refere à política de segurança norte-americana. Várias tendências colidiram ou foram paralisadas em virtude dos ataques. Entre elas: (1) a globalização – houve um espessamento sem precedentes de independência econômica, política e cultural; (2) o ressurgimento do discurso do excepcionalismo americano – a crença de que os Estados Unidos é especial por causa de suas experiências de sucesso com a democracia liberal e com o capitalismo sendo, portanto, o ator mais capacitado do Sistema Internacional a defender esses princípios e difundi-los pelo mundo e; (3) a capacidade militar incomparável norte-americana – a única superpotência em um mundo unipolar. Assim, enquanto a superioridade e aparente invulnerabilidade eram reconhecidas pelos demais atores, o país foi brutalmente atacado – não por um inimigo do Estado, mas por uma rede amorfa chamada Al-Qaeda (MINGST, 2006, p.126).

Em resposta aos ataques sofridos a um de seus aliados, a OTAN, pela primeira vez em sua história, invocou, em 12 de setembro de 2001, o princípio de segurança coletiva (WERSTERN, 2006, p.119). Ainda que modesta e com caráter dissuasório, a operação, iniciada com sistemas de controle aéreo enviados aos Estados Unidos, foi mantida pela Aliança na forma de controle marítimo no Mediterrâneo, e integrou os esforços de uma mobilização na luta contra o terrorismo (BERTAZZO, 2010, p.92).

Desde a Cúpula de Washington, em 1999, os Estados-membros da organização buscavam ampliar sua atuação para além do território europeu, na tentativa de combater crescentes ameaças, tais como a proliferação de armas de destruição em massa (BELKIN & MORELLI, 2009, p.1). Dessa forma, somente com interesses explicitamente articulados, a OTAN pôde gerar uma ação colaborativa entre os estados-membros. Assim, fica claro que o que vai motivar a mudança e a amplitude da OTAN é a mudança na definição do problema que deve ser resolvido pela organização.

¹⁴ Discurso do presidente G. W. Bush, proferido em 20 de setembro de 2001, disponível em: www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html

A OTAN procurava ser "global" no seu alcance geográfico e no desenvolvimento de parcerias com estados não-membros que pudessem ajudar na realização de suas missões. Esta mudança na missão global reflete, inicialmente, um consenso da OTAN de que os principais perigos para a segurança aliada estão distantes da área inicialmente prevista pelo tratado, exigindo novos instrumentos de política e capacidade militar para combatê-las. O atentado fortaleceu essa noção, permitindo que, pela primeira vez, a OTAN atue fora do seu teatro costumeiro (BELKIN & MORELLI, 2009, p.1). Dessa forma, há um aumento do programa da organização, conforme atores adicionam novas tarefas e removem antigas, sem que haja mudança na dinâmica de tomada de decisão. Isso é consistente com o que é caracterizado por Haas (1990, p.5) como adaptação por crescimento incremental.

Após os Estados-membros da OTAN votarem em favor do apoio aos Estados Unidos na luta contra o terrorismo, o então Secretário de Estado norte-americano, Colin Powell, afirmou: "(...) *fifty years of steady investment in the alliance had pay off* (...)" (IKENBERRY, 2001-02, p.30). Dessa forma, em seu esforço na busca por parceiros, os norte-americanos redescobriram que as alianças e as parcerias estratégicas, que foram construídas ao longo das décadas, ainda existiam e seriam úteis na luta contra esse novo inimigo amorfo (BELKIN & MORELLI, 2009, p.6). Assim, confirma-se a importância da organização como fórum, no qual normas e expectativas convergentes a respeito do terrorismo, poderiam ser criadas para o combate do mesmo (HERZ & HOFFMANN, 2004, p.75-76).

No mês posterior ao 11 de setembro, os Estados Unidos atacaram alvos no Afeganistão para forçar a saída do Talibã do poder. A ONU, que possuía uma história de trabalho humanitário no país, se envolveu no conflito. Assim, o Conselho de Segurança criou a Resolução 1.386 autorizando a criação da International Security Assistance Force (ISAF), para ajudar a manter a segurança no país e, para o envio de tropas (MINGST, 2006, p.127-128).

A OTAN assumiu a ISAF em agosto de 2003, enfrentando grandes obstáculos, tais como: sustentar um governo fraco em Cabul, usando as capacidades militares de países distantes; os terrenos acidentados; e a necessidade de reconstruir um país devastado pela guerra e perturbado por um comércio de narcóticos resistente. A declaração da missão da OTAN estabelecia os elementos essenciais da missão de estabilização e reconstrução do país: o treinamento do exército afegão, da polícia e do

judiciário; o apoio ao governo nos esforços anti-narcóticos; o desenvolvimento de uma infraestrutura de mercado; e a repressão do Talibã (BELKIN & MORELLI, 2009, p.1).

Visando alcançar os resultados planejados pela ISAF, são definidos e implementados quatro estágios, de forma a colocar todo o Afeganistão sob a responsabilidade operacional da OTAN. Na primeira fase, em 2003-2004, a OTAN assumiu o controle da região norte do país, de maneira que forças francesas e alemãs passaram a controlar essas áreas. A segunda fase teve início em maio de 2005, quando a OTAN assumiu controle do oeste do Afeganistão, e forças italianas e espanholas foram incumbidas pela OTAN de zelarem por essa região.

A terceira fase da missão da ISAF seria responsável por trazer estabilidade para a parte sul do país, lar dos talibãs, e onde o mandato do governo de Karzai – presidente do Afeganistão – tinha sido limitado. Essa fase entrou em vigor em julho de 2006, depois de ter sido feito um esforço para garantir as promessas de tropas adicionais de governos aliados. A quarta fase começou em outubro do mesmo ano. Nesse estágio, os Estados Unidos transferiram 12.000 dos seus próprios soldados para a ISAF e, assim como o esperado, a missão foi capaz de cobrir todo o território afegão para dar prosseguimento à luta contra o terrorismo. A conclusão de todas as etapas mencionadas deve-se à existência de uma coalizão estável de Estados com o mesmo objetivo e, à existência de conhecimento consensual disponível para justificar o novo conjunto de problemas e soluções assumidos pela organização.

Apesar de ter o controle sobre todo o território, a ISAF, desde o seu início, não foi autorizada a desempenhar um papel direto no esforço de combate aos entorpecentes, tais como destruir campos de papoula ou instalações de processamento. No entanto, os comandantes da OTAN foram instruídos a prestar assistência às autoridades locais contra os narcóticos (ZECCHINI, 2007, p.5). Segundo o ex- Ministro do Interior Afegão, Ahmad Ali Jalili, o narcotráfico é uma fonte de renda para os senhores da guerra e facções regionais, utilizada para pagar os soldados e financiar os ataques à ISAF.

Na tentativa de combater esses e outros problemas, a Declaração da Cúpula 2009 sobre o Afeganistão destacou a necessidade de maiores recursos civis e militares, enfatizando a importância do desenvolvimento da Justiça, dos serviços básicos e do emprego, especialmente no setor agrícola (BELKIN & MORELLI, 2009, p.5). Este último como sendo uma alternativa viável para o abandono da plantação da papoula, principal fonte de renda do país, e do narcotráfico (CHOUVY, 2004).

Os aliados também se comprometeram a intensificar os esforços da OTAN para reforçar a cooperação entre os governos do Afeganistão e do Paquistão, para aumentar o envolvimento da Aliança com todos os países da região, e para apoiar uma melhor coordenação entre o governo afegão e a OTAN na Missão de Assistência das Nações Unidas no país (UNAMA).

A partir das lições aprendidas no Afeganistão, é possível identificar novas adaptações que foram exigidas para que a organização atingisse seus objetivos, e que vêm sendo empregadas progressivamente. Se a OTAN vai se envolver em projetos de reconstrução de Estados e sociedades destruídas pela guerra e pelos conflitos internos, necessitará de novos parceiros e, principalmente, do aumento das suas capacidades civis, com objetivo de alcançar um equilíbrio entre legitimidade e eficiência estratégica (LINDLEY-FRENCH, 2007, p.100).

A missão no Afeganistão continuará a ser importante para o futuro da OTAN porque os Estados Unidos a vêem como um teste para a capacidade dos aliados, e para sua vontade política, de combater as ameaças significativas à sua segurança. A OTAN acredita que o Afeganistão constitui um teste de resistência contra o perigo concreto de terrorismo internacional e que o combate conjunto a tal ameaça é a melhor maneira para a tentar eliminá-la (BELKIN & MORELLI, 2009, p.1).

Conclusão

Ao longo do presente trabalho buscamos comprovar que a OTAN passou, e continua passando, desde o final da Guerra Fria, por um processo de adaptação que produziu uma alteração em seus meios de atuação. Paralelamente, percebe-se que os valores fundamentais que guiam a organização – a liberdade, a democracia e a defesa do Estado de direito – permaneceram inalterados.

Foi apresentada a perspectiva construtivista das organizações internacionais, de acordo com a qual, as organizações teriam capacidade de mudar a definição de interesses e identidades dos Estados e de outros atores. Como produtoras e promotoras de normas, as organizações internacionais acabam por alterar a forma como a interação no cenário internacional ocorre. É a partir do entendimento de Haas (1990), de que essas organizações têm capacidade de mudar, que buscamos analisar o processo de transformação da OTAN.

De acordo com os modelos propostos por Haas (1990), entendemos que o processo de adaptação por crescimento incremental é o que mais se adéqua ao caso da OTAN. De acordo com esse modelo, novas atividades são adicionadas ao papel assumido pela organização, como forma de buscar soluções para os novos problemas e desafios que surgem dentro do ambiente internacional. Verificamos que tanto no momento em que a OTAN foi obrigada a lidar com as questões de instabilidade nos Bálcãs, durante a década de 1990, quanto nos momentos em que ela foi utilizada como instrumento na luta contra o terrorismo, especialmente após os atentados de 11 de setembro, a organização foi capaz de desenvolver novos meios, ou aperfeiçoar antigos, para resolver esses novos problemas. Todavia, é preciso destacar que em nenhum momento foi feito um questionamento mais aprofundado acerca dos valores considerados como o fundamento da organização, e que são efetivamente promovidos por ela. Na verdade, o grande objetivo final da OTAN – a segurança dos Estados-membros – permaneceu o mesmo. Apenas mudaram as maneiras de atingir esse objetivo.

Buscamos também confirmar nossa hipótese de que a OTAN teria passado por um processo de adaptação, por meio de uma análise detalhada da operação desenvolvida pela organização no Afeganistão. No caso, percebe-se a nova missão assumida pela organização, a luta contra o terrorismo, e como essa missão exigiu que uma série de atividades fosse adicionada ao conjunto de meios de atuação da organização, para que ela fosse bem-sucedida na resposta a esse desafio que havia ganhado importância no cenário internacional.

Retomando as citações do começo do artigo, pode se perceber que são frequentes os diagnósticos de que a OTAN está prestes a desaparecer, seja por causa da disputa entre seus membros, seja por causa da mudança do ambiente externo. É negligenciada a ampla capacidade de adaptação que a organização possui, conforme foi comprovado por este artigo. Por diversas vezes, ela soube perceber que a mudança no contexto onde ela funciona, representaria uma ameaça à sua sobrevivência, caso não se adaptasse. E foi isso que a OTAN fez repetidamente até os dias de hoje. Deve, portanto, ser lembrado no futuro, da grande capacidade de adaptação e sobrevivência dessa organização frente às mais difíceis situações.

Referências

- BARROSO, J. Segurança e uso da força no contexto da OTAN no pós-guerra fria. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.27, p. 43-63, Nov. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/05.pdf>> Acesso em: 10 de junho de 2011.
- BELKIN, P.; MORELLI, V. NATO in Afghanistan: a test of the transatlantic alliance. **Congressional Research Services**. 2009. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf>> Acesso em: 12 de novembro de 2012.
- BERTAZZO, J. Atuação da OTAN no Pós-Guerra Fria: Implicações para Segurança Internacional e para a ONU. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.32, n.1, p.91-119, 2010.
- BEREUTER, D.; LIS, J. Broadening the Transatlantic Relationship. **The Washington Quarterly**, v.27, n.1, p. 147-162, 2003-2004.
- KING, J. Bush: Join 'coalition of the willing'. **CNN**, Praga, 20 nov. 2002. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/11/20/prague.bush.nato/>> Acesso em: 22 de outubro de 2012.
- CHOUVY, A. Narco-terrorism In Afghanistan. **Terrorism Monitor**, v. 2, n.6, 2004. Disponível em: <http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5btt_news%5d=26379> Acesso em: 12 de novembro de 2012.
- DE ALMEIDA, J. A Nato e a Intervenção Militar na Bósnia. **Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI)**. 2004. Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=28#_ftnref3> Acesso em: 11 de julho de 2011.
- DUFFIELD, S. NATO's functions after the Cold War. **Political Science Quarterly**, v. 109, n. 5, p. 763-789, 1994.
- FORSYTHE, P.; MCMAHON, C.; WEDEMAN, H. **American foreign policy in a globalized world**. New York: Routledge, Taylor & Francis, 2006.
- GOLDGEIER, M. **The Future of NATO**. New York: Council on Foreign Relations Press, 2010.
- HAAS, E. **When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations**. Berkeley: University of California Press, 1990.
- HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, v. 46, n.1, 1992.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. **Organizações Internacionais**: História e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOFFMANN, S. US-European Relations: past and future. **International Affairs**, v.70, n.5, p.1029-1036, 2003.

IKENBERRY, G. American Grand Strategy in the Age of Terror. **Survival**, v. 43, n. 4, p. 19-34, 2001-2002. Disponível em: <http://home.comcast.net/~lionelingram/Inkenberry_GrandStrategy.pdf>. Acesso em: 03 de junho de 2011.

KAMP, K.; PRADETTO, A; RÜHL, L. **OTAN – Anjo da paz ou policial internacional?** Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

LINDLEY-FRENCH, J. **NATO: The Enduring Alliance**. London and New York: Routledge, 2007.

MCCALLA, R. NATO's Persistence after the Cold War. **International Organization**, v. 50, n. 3, 1996, p. 445-475. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2704032>>. Acesso em: 27/05/2011

MESSARI, N.; NOGUEIRA, J. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

MINGST, Karen A. The Bush Doctrine and multilateral institutions. In: FORSYTHE, P.; MCMAHON, C.; WEDEMAN, H. **American foreign policy in a globalized world**. New York: Routledge, Taylor & Francis, 2006, p. 132-139.

MORA-FIGUEROA, D. A reação da OTAN ao terrorismo. **Notícias da OTAN: Combater o terrorismo**, Outono 2005. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/portuguese/art1.html>>. Acesso em: 11 de junho de 2011.

NATO. 1949. *Tratado do Atlântico Norte*. Assinado em 04 de abril de 1949. NATO website, s.d. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm> Acesso em: 10 de junho de 2011.

_____. *International Security Assistance Force (ISAF)*. Disponível em: <<http://www.isaf.nato.int/history.html>> Acesso em: 03 de junho de 2011.

_____. 1991. *Novo Conceito Estratégico da Aliança*. Assinado em 08 de Novembro de 1991. NATO website, s.d. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm?> Acesso em: 10 de junho de 2011.

_____. 1999. *Iniciativa de Capacidades Defensivas*. Assinado em 25 de Abril de 1999. NATO website, s.d. Disponível em:
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27443.htm?> Acesso em 10 de junho de 2011.

_____. 2004a. Declaração de Istambul. Assinado em 28 de junho de 2004. NATO website s.d. Disponível em:
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21026.htm?> Acesso em 11 de junho de 2011.

_____. 2004b. Relatório sobre o Plano de Parceria na ação contra o terrorismo. Elaborado em 28 de junho de 2004. NATO website s.d. Disponível em:
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21016.htm> Acesso em 12 de junho de 2011.

NELSON, C. *Ampliar o papel da OTAN na luta contra o terrorismo*. **Notícias da OTAN: Interpretar Istambul**, Outono 2004. Disponível em:
<<http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/portuguese/analysis.html>> Acesso em: 11 de junho de 2011.

PAZZINATO, A.; SENISE, M. **História Moderna e Contemporânea**. São Paulo: Ática, 2006.

SCHMIDT, J. Last Alliance Standing? NATO after 9/1. **The Washington Quarterly**, v.30, n.1, p.93-106, 2006-2007.

WALLANDER, C. Institutional assets and adaptability: NATO after the Cold War. **International Organization**, v. 54, n. 4, p. 705-735, 2000.

WERSTERN, Jon. American security, the use of force and the limits of the Bush Doctrine. In: FORSYTHE, P.; MCMAHON, C.; WEDEMAN, H. **American foreign policy in a globalized world**. New York: Routledge, Taylor & Francis, 2006, p.105-121.

ZECCHINI, L. Opium guerre, le 'narco-état afghan. **Le Monde**. Dezembro de 2007.