



## **NOVOS RUMOS DA POLÍTICA NA UNIÃO EUROPEIA E OS DESDOBRAMENTOS NA AMÉRICA LATINA**

*Editora responsável*  
Anja Czymmeck

*Coordenação Editorial e Revisão*  
Reinaldo J. Themoteo

*Tradução*  
Leslie Sasson Cohen (páginas 9 a 19)

*Design gráfico e diagramação*  
Claudia Mendes

*Impressão*  
Gráfica Cruzado

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação (CIP)  
Agência Brasileira do ISBN – Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971)

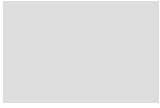
N945 Novos rumos da política na União Europeia e os desdobramentos  
na América Latina / coord. Reinaldo J. Themoteo. – Rio de Janeiro :  
Konrad Adenauer Stiftung, 2019.  
56 p. / 24 cm – (Série Relações Brasil-Europa; v. 9)

ISBN 978-85-7504-232-8

1. Relações internacionais. 2. Política internacional. 3. Ciência política.  
I. Themoteo, Reinaldo J. II. Título.

CDD 320-6

Todos os direitos desta edição reservados à  
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER  
Rua Guilhermina Guinle, nº 163 · Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060  
Tel: 0055 21 2220-5441 · Fax: 0055 21 2220-5448  
adenauer-brasil@kas.de – www.kas.de/brasil  
Impresso no Brasil



- 7 INTRODUÇÃO
- 9 A RELAÇÃO ENTRE O BRASIL E A UNIÃO EUROPEIA:  
UMA IMPORTANTE PARCERIA  
*David McAllister*
- 13 AMPLA MAIORIA NO PARLAMENTO: A COMISSÃO EM TORNO DE  
URSULA VON DER LEYEN COMEÇA A TRABALHAR COM METAS AMBICIOSAS  
*Hardy Ostry & Ludger Bruckwilder*
- 21 ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA:  
UM BREVÍSSIMO DIAGNÓSTICO E RÁPIDAS CONSIDERAÇÕES  
*Leonardo Paz Neves*
- 35 A OTAN GLOBAL E SEUS IMPACTOS NA  
SEGURANÇA DO HEMISFÉRIO OCIDENTAL SUL  
*Marcelo M. Valença*

## A OTAN GLOBAL E SEUS IMPACTOS NA SEGURANÇA DO HEMISFÉRIO OCIDENTAL SUL

*Marcelo M. Valença*

### INTRODUÇÃO

Os 70 anos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (“OTAN”) devem ser considerados como marco em diferentes aspectos. Em termos de estabilidade institucional, a organização criada para proteger a integridade territorial dos Estados do primeiro mundo contra a ameaça soviética no imediato pós-II Guerra Mundial manteve-se vigente após o fim de seu principal inimigo e, quase 30 anos depois, ainda busca relevância no plano internacional. A OTAN participou de operações contra a violação maciça de direitos humanos em diferentes pontos do globo, sob a bandeira do humanitarismo. Com a redução quantitativa das ameaças territoriais aos seus Estados membros, mostra-se atenta às novas ameaças à segurança internacional, ampliando seu entendimento qualitativo das instabilidades internacionais. A organização busca se reinventar como aliança global para a manutenção da paz. Isso inclui, mas não se limita a, a ampliação de seus membros, bem como ações conjuntas e colaboração com países não membros, além da inclusão de Estados de fora da região do Atlântico Norte como parceiros globais.

O aniversário de 70 anos da OTAN e a tentativa da instituição em se mostrar relevante em um mundo onde cada vez mais o multilateralismo é questionado evidenciam também a convergência necessária de ações e iniciativas para a promoção da paz e da segurança em mundo cada vez mais integrado regionalmente. Nesse sentido, e ao buscar parcerias para atuar no seu âmbito institucional, a OTAN reforça as práticas multilaterais em questões centrais da política internacional – mesmo em detrimento a interesses de países como os Estados Unidos da América (“EUA”), um dos seus principais atores.

Apesar de não ignorar as mudanças políticas que impulsionaram tal mudança nos últimos trinta anos, exploro neste artigo a proposta de atuação global da organização e eventuais impactos que essa mudança promove na estabilidade política da América do Sul. Entendo que os avanços da OTAN para uma aliança global acabam por afetar o balanço de forças regionais, gerando insegurança em arranjos locais em função do histórico regional e de inseguranças decorrentes da Guerra Fria.

Desenvolvo meu argumento em quatro etapas, além desta introdução. Na primeira, introduzo, a partir de um breve contexto histórico, as origens da OTAN e o cenário que marcou sua atuação durante a Guerra Fria.

Em um segundo momento, trago a discussão sobre a OTAN Global, que busca uma ampliação tanto no escopo temático, quanto no alcance geográfico da organização. Aponto que, com o fim da Guerra Fria, a OTAN buscou instrumentos de colaboração e parceria com outros Estados para prevenir que ameaças à segurança, tradicionais ou não, afetassem seus Estados membros. Nesta seção, faço uma observação panorâmica dessas parcerias e seu escopo global.

Na terceira seção apresento a atuação da OTAN no hemisfério sul, com foco no Atlântico Sul e a colaboração com a Colômbia, seu parceiro global desde 2018. De área presente nas agendas políticas desde a criação da organização, mas com pouca atuação operacional, aponto que a presença de potências estrangeiras, inclusive membros da OTAN, historicamente remete à ameaça aos países da região, com respostas bastante contundentes a iniciativas de penetração no Atlântico Sul e na América do Sul.

Encerro o artigo levantando questões e expectativas da atuação global da OTAN, de suas ações no Hemisfério Ocidental Sul, bem como das próprias relações exteriores da América do Sul. A OTAN sofre, atualmente, esvaziamento de um dos seus principais atores, os EUA, que age unilateralmente na política internacional. Em um mundo onde o multilateralismo é posto à prova quando do interesse das grandes potências, a tensão entre o global e o regional aumenta a fragilidade e impacta negativamente nos esforços de colaboração entre os Estados.

## 1. UM BREVE HISTÓRICO DA OTAN

Para entender as dinâmicas de segurança internacional e as estratégias de política externa definidas pelos Estados, analisar o contexto político e as agendas

internacionais é aspecto fundamental. A análise da OTAN e de sua evolução, desde sua criação em 1949, não escapa dessa contextualização. Ela surge no pós-II Guerra Mundial como uma ferramenta pragmática que respondia às demandas de seu tempo e respondia aos desafios estratégicos de um mundo dividido ideologicamente e marcado por grandes guerras (SJURSEN, 2004, p. 690-691).

A OTAN foi criada em um cenário onde a ameaça advinda de conflitos armados interestatais, agravada pela incerteza da disputa nuclear entre as duas superpotências, era percebida majoritariamente como questão central de segurança (SHEEHAN, 2005; WALT, 1991). Sua atuação ao longo da Guerra Fria evidenciava a tensão política, econômica e militar entre os países ocidentais, liderados pelos EUA, e a União Soviética.

Nesses termos, e mesmo operando a partir de uma estrutura complexa baseada em arranjos civis e militares (EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 352), a atuação da OTAN se dava na prevenção de ameaças territoriais contra seus Estados membros, principalmente na região da Alemanha (EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 351). O foco na ameaça militar tradicional era refletido na sua característica de arranjo para a promoção da *deterrence* (EVANS; NEWNHAM, 1998, p. 351), já que buscava efetivamente alterar o processo decisório soviético para impedir um ataque contra o bloco de países ocidentais sob o guarda-chuva dos Estados Unidos. Mesmo apresentando assimetria de capacidades convencionais ao Pacto de Varsóvia, sua contraparte comunista, a OTAN tinha força nas capacidades nucleares, aumentando o custo de um conflito armado entre os dois blocos.

Com o fim de seu principal antagonista nas esferas política e militar, ocasionando o final da Guerra Fria, uma onda de esperança tomou conta da comunidade internacional. Imaginava-se que a ameaça de uma guerra entre grandes potências estaria afastada e que os Estados colaborariam para a paz internacional, operando na resolução de conflitos armados regionais e intraestatais (GREITENS; FARRELL, 2013).

Nesse sentido, para manter sua relevância, principalmente no tocante à manutenção da estabilidade da ordem internacional, a OTAN precisaria rever seu papel político e militar, reinventando-se (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Esforços foram feitos tanto em dimensões quantitativa e qualitativa, implicando a ampliação de seu alcance, tanto no número de membros, quanto do seu escopo de atuação.

No tocante ao aumento de seus membros, a “Política de Portas Abertas” foi intensificada, buscando a adesão de novos Estados.<sup>1</sup> Mesmo que os critérios de elegibilidade para se tornar membro da OTAN não sejam expressamente expostos, é possível inferir que os países postulantes devem satisfazer *benchmarks* econômicos, políticos e militares compatíveis às expectativas da organização. Devem, também, se submeter aos princípios estabelecidos pelo Tratado do Atlântico Norte de 1949, que regulamenta a atuação da OTAN, bem como contribuir efetivamente para a segurança na área geográfica do Atlântico Norte.

Quanto à ampliação de seu escopo de atuação, a OTAN deixou de ser apenas um sistema de defesa coletiva para incluir o combate a novas ameaças à segurança internacional<sup>2</sup> (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2012). Essa busca pela ampliação de ameaças à segurança do bloco evidencia a necessidade de analisar o contexto político para compreender as mudanças institucionais e das ameaças à segurança internacional. O fim da Guerra Fria abriu espaço a ameaças que antes eram resolvidas – ou contidas – no âmbito da atuação das duas superpotências. Com o fim da União Soviética e a menor necessidade de contenção de ameaças pelos Estados Unidos, essas ameaças surgiam e pareciam trazer novos focos de instabilidade ao sistema internacional.

Enquanto a Guerra Fria marcou a disputa entre as duas superpotências e uma latente tensão que poderia levar a um conflito armado, as três últimas décadas evidenciaram a diminuição da incidência de guerras interestatais (GLE-DITSCH et al., 2013). O conflito armado, agora predominantemente intraestatal, ainda se mostra uma realidade, com potencial de transbordamento para outras regiões de seus efeitos, como crises econômicas e de refugiados. Em resposta, o foco da OTAN se voltou para, além da proteção aos Estados mem-

---

1 A Política de Portas Abertas está em vigor desde 1952. Iniciou-se com a adesão de Grécia e Turquia, seguida por Alemanha Ocidental (1952) e Espanha (1982). Outras rodadas de adesão aconteceram ao final da Guerra Fria e continuam a acontecer desde então, ampliando-se para a antiga Europa oriental e abraçando Estados que antes estavam sob o guarda-chuva da ex-URSS.

2 O conceito de novas ameaças à segurança internacional é amplo e diverso, evidenciando o caráter transversal da segurança. Estão contidos nesse conceito de novas ameaças temas tão diversos quanto o humanitarismo, segurança ambiental, econômica e alimentar, e conflitos armados intraestatais, bem como a ameaça a instituições regionais e domésticas. Sobre o tema, Dannreuther (2007).

bros, a prevenção de crises e a cooperação em outras dimensões da segurança (DE HOOP SCHEFFERAT, 2004).

Isso inclui, mas não se limita, a operações de caráter humanitário, contra o terrorismo internacional e apoio a organizações no combate a ameaças com potencial de extrapolar os limites regionais do Atlântico Norte. Entendeu-se que o critério de proximidade geográfica não se mostraria mais razoável para definir o que afeta ou não a segurança dos membros da OTAN (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Em outras palavras, e replicando a preocupação de analistas e teóricos do campo da segurança internacional (BUZAN; HANSEN, 2009; BUZAN; WÆVER, 2009), ameaças em regiões distantes podem afetar os interesses dos membros da OTAN, impactando o equilíbrio e a paz regionais e, conseqüentemente, internacionais.

De forma a contornar as limitações institucionais, a OTAN estabeleceu mecanismos de cooperação com organismos e instituições internacionais, além de acordos bilaterais com Estados não-membros visando atuar para além dos limites do Atlântico Norte. Surgem, então, debates sobre a projeção global da OTAN – a OTAN Global – e da readequação de suas atividades e parcerias em um cenário geopolítico diferente daquele em que foi concebida (DAALDER; GOLDGEIER, 2006; SPECK, 2009; WEITZ, 2010).

## 2. UMA OTAN GLOBAL?

Desde ao menos 1994 há o debate sobre o papel da OTAN no mundo que se desenhava após o fim da Guerra Fria (CLARKE, 2009, p. 57). Percebia-se que a manutenção da sua relevância, principalmente para orientar políticas de apoio por parte de seus membros, dependia da atuação global da organização. Com o artigo escrito pelo embaixador norte-americano para a OTAN, Ivo Daalder, e James Goldgeier, professor da *American University*, sobre o futuro da OTAN (DAALDER; GOLDGEIER, 2006), tal preocupação passou a ser compartilhada também pela comunidade de analistas políticos.

No cenário político que se desenhava, as ameaças à segurança dos membros da OTAN não eram mais as mesmas que ocupavam as agendas durante a Guerra Fria. Entendia-se que, com o fim da URSS, os objetivos estratégicos dos EUA foram alcançados (DAALDER; GOLDGEIER, 2006), o que permitiu, inclusive, incorporar ex-repúblicas e aliados soviéticos ao guarda-chuva da OTAN. Considerando que instabilidades em outras regiões do globo poderiam



levar à ameaças aos membros da OTAN, o bloco passaria a promover a estabilidade em outras regiões do mundo (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Isso seria feito por meio de missões de estabilização da paz, capacitação e treinamento de forças de segurança nacionais e assistência humanitária.<sup>3</sup> Percebe-se que as operações coordenadas pela OTAN seguiram tal padrão, abandonando parcialmente o foco exclusivo da defesa de seus membros para buscar um conceito mais ampliado de segurança, principalmente a segurança humana (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2012).

Tal ampliação se deu pela compreensão de que as ameaças não mais estariam ligadas exclusivamente à questões militares que afetassem o território dos Estados-membros. Inclusive, percebeu-se que a prevenção dessas ameaças deveria ocorrer na raiz do problema, motivando a ação em outras partes do globo (DAALDER; GOLDGEIER, 2006)

Nesse contexto, pensar a atuação global da OTAN implica, principalmente, aceitar a adesão à Aliança de democracias dispostas – e capazes – de contribuir para sua missão e objetivos (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Apenas uma organização realmente global seria capaz de resolver os novos desafios à paz internacional. Estes incluem, mas não se limitam a, a prevenção da proliferação de armas de destruição em massa, desenvolvimento de capacidades de defesa contra mísseis balísticos, o combate ao terrorismo e o fortalecimento da segurança energética e da cibersegurança (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2012, p. 37-39). A natureza transatlântica da organização, que norteou sua criação e sua atuação durante quase quatro décadas, seria um empecilho para a sua continuidade (DAALDER; GOLDGEIER, 2006).

Assim, como pensar uma OTAN global? Quais elementos marcariam tal atuação?

Era subjacente à ideia de uma OTAN Global a inclusão entre seus membros de Estados importantes regional e globalmente, sem abandonar, contudo, a parceria com organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (“ONU”) (WEITZ, 2010). O debate fazia menção à potências médias como Brasil, Índia e Japão, além de parceiros tradicionais dos EUA e da Europa Ocidental, como a África do Sul e Israel (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Em

---

3 Exemplos são as missões nos Balcãs e no Afeganistão, o treinamento das forças nacionais iraquianas e a assistência após desastres ambientais na Indonésia e nos EUA (DAALDER; GOLDGEIER, 2006).

comum a esses Estados estava o fato de serem lideranças regionais, detendo influência política e econômica, além da posição geopolítica que permitisse o alcance da OTAN a áreas-chave para além do Atlântico Norte. Em um mundo onde o equilíbrio bipolar não era mais a regra e a multipolaridade era o futuro, a OTAN se reinventaria como uma “aliança global de democracias” (DAALDER; GOLDGEIER, 2006; SJURSEN, 2004, p. 691; SPECK, 2009). Mesmo diante de críticas de que o alargamento geográfico poderia colocar em risco o seu sistema de segurança coletiva,<sup>4</sup> a ausência de ameaças à integridade territorial dos membros enfraquecia tal pleito (DAALDER; GOLDGEIER, 2006), reforçando os esforços de prevenção de novas ameaças e a busca por novos parceiros.

Porém, a adesão de novos membros para conferir o caráter global esperado é barrada por questões formais. Os membros formais da OTAN se restringem apenas a países europeus, norte-americanos ou sob controle de países membros que operariam no espaço geográfico do Atlântico Norte (DAALDER; GOLDGEIER, 2006).<sup>5</sup> Formalmente, portanto, uma OTAN com membros de diversas partes do globo somente seria possível com a readequação do Tratado de Washington, algo que parece encontrar resistências dos membros da Aliança, principalmente dos mais recentes. Ademais, já existiriam outras organizações internacionais que, com critérios de adesão mais amplos, poderiam compartilhar algumas dessas competências e atribuições, como a própria ONU.

Ainda assim, a ampliação do bloco é considerada estratégia principal para a manutenção de sua relevância e capacidade diante dos desafios que surgem nas agendas políticas internacionais. Jaap de Hoop Scheffer, ex-Secretário-Geral da OTAN, reconheceu que “já que a OTAN opera em espaços geográficos crescentes, o diálogo com outras nações se torna necessário” (DAALDER; GOLDGEIER, 2006). Como forma de tornar a atuação da aliança global, Scheffer não se limita à noção uma aliança global, mas, sim, tornar a OTAN uma aliança com parceiros globais (DE HOOP SCHEFFERAT, 2004).

A OTAN, portanto, não seria a solução, mas parte da resposta às ameaças à segurança internacional, em papel que se assemelharia a ações já desenvolvidas durante a década de 1990, como na intervenção no Kosovo. Ela, contudo,

4 Monica Herz e suas coautoras ressaltam que o documento constitutivo da OTAN previa apenas o direito de autodefesa. Contudo, a flexibilização de arranjos regionais de segurança por parte da ONY levou à ampliação do conceito de segurança coletiva e à interpretações de que a OTAN operaria em lógica semelhante (HERZ et al, 2015, p. 94).

5 Os critérios de elegibilidade estão descritos nos artigos 6º e 10 do Tratado de Washington.

não poderia, tampouco deveria, arcar com a responsabilidade integral de ser o garantidor da paz. As parcerias globais ajudariam a manutenção da ordem internacional (SJURSEN, 2004). De forma semelhante, “essas parcerias não seriam um objetivo final, mas uma etapa em direção a novas formas de associação” (DAALDER; GOLDGEIER, 2006; SPECK, 2009).

O histórico de parcerias mostra esforços da OTAN para a promoção de acordos multilaterais e bilaterais. Os primeiros são caracterizados como alianças globais. Os últimos, se estruturam na concepção de parcerias globais.

## 2.1 ALIANÇAS GLOBAIS

As parcerias multilaterais celebradas pela OTAN tem natureza institucional, i.e., buscam criar foros de debate e cooperação entre a organização e um consórcio de Estados capazes de convergir estratégias e interesses comuns a determinados temas. Essa alianças globais tem caráter pragmático e apresentam evidentes contradições com os ideais democráticos buscados pela OTAN Global (TRUTHOUT, 2018), mas atendem a objetivos específicos de acordo com as partes envolvidas.

Alguns exemplos dessas parcerias multilaterais são a *Partnership for Peace*, o *Europe-Atlantic Partnership Council*, o Diálogo Mediterrâneo e a *Istanbul Cooperation Initiative* (DE HOOP SCHEFFERAT, 2004). A Parceria Pela Paz inclui países europeus já atuantes em ações de caráter militar da OTAN e que pleiteiam a adesão à Aliança. O *Europe-Atlantic Partnership Council* opera como fórum de diálogo e consultoria para a cooperação entre os membros da OTAN e outros 21 parceiros, incluindo a Rússia. O Diálogo Mediterrâneo foi criado em 1995 envolve sete países e tem como objetivo prover estrutura para influência diplomática-militar dos EUA e Europa na região do Oriente Médio e da África do Norte. A lógica subjacente é que a segurança europeia está intimamente ligada à segurança mediterrânea, demandando elementos efetivos de cooperação. Finalmente, a *Istanbul Cooperation Initiative* envolve países da região do Golfo Pérsico, nenhum deles participante do Diálogo Mediterrâneo, para a prevenção de armas de destruição em massa, contra-terrorismo, capacitação e treinamento de forças de segurança nacionais e participação em exercícios da OTAN.

Das breves descrições apresentadas acima, percebe-se que duas lógicas, grosso modo, norteiam essas parcerias multilaterais. A primeira é a de que, ao operar em conjunto com atores que detém *expertises* destinadas a atacar

temas relevantes para as partes envolvidas e a região do mundo em questão, as parcerias multilaterais tenderiam a dar maior legitimidade às ações empenhadas. A outra é a reafirmação de que as ameaças aos Estados-membros da OTAN não estão apenas localizadas na região do Atlântico Norte. A sua prevenção e combate em diferentes regiões do globo e de temáticas mais amplas estaria coerente à preocupação propagada contra as novas ameaças à segurança internacional. Assim, por derivação lógica, a segurança dos membros da OTAN e de seus aliados proporcionaria, também, a segurança da ordem internacional.

## 2.2 PARCEIROS GLOBAIS

Outro aspecto da atuação global da OTAN são as parcerias globais. Conceitualmente, parceiros globais da OTAN são Estados que não fazem parte da estrutura formal da organização ou de iniciativas institucionais por ela celebrada, mas que desenvolvem cooperação em áreas de mútuo interesse com a OTAN. Além dessas áreas, amplamente caracterizadas como de desafios emergentes à segurança, os parceiros globais também podem contribuir para as operações da OTAN em matéria militar ou “de outras formas” (CLARKE, 2009; ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2012), a serem definidas entre as partes.

A partir da definição, pode-se perceber que o escopo da cooperação entre a OTAN e seus parceiros globais opera em área cinzenta. A referência à uma colaboração em diversas áreas militares também não é esclarecedora. Apenas se pode apontar uma certeza: por conta das limitações normativas que envolvem a Carta da OTAN e das obrigações exclusivas dos membros da Aliança, os parceiros globais não estão obrigados aos termos da segurança coletiva, conforme o artigo 5º.

Assim, a cooperação advinda da parceria global varia caso a caso, não servindo de referencial para a pretensão de novos postulantes a tal *status*. Atualmente, há nove parceiros globais, cada qual com relações bastante específicas com a OTAN, conforme interesses mútuos e geopolíticos.

- Austrália: Parceiro desde junho de 2012, com acordos para atuação na gestão e prevenção de conflitos; reconstrução pós-conflito, gestão de crises e provimento de assistência humanitária.

- Colômbia: A cooperação se inicia em 2009 e mostra-se progressiva desde 2013, com grande diversidade de temáticas. Dentre elas estão o treinamento e capacitação militares, a promoção da segurança marítima, boas práticas de governança e de integridade institucional.
- Coreia do Sul: Cooperação se inicia em 2005, com acordo celebrado em 2012. Envolve esforços para estabilização do Afeganistão, iniciativas de cibersegurança, contra-terrorismo, não-proliferação, prevenção de desastres naturais e aspectos relacionados à ciência e tecnologia.
- Índia: acordo celebrado em setembro de 2011. Atuação no campo da defesa de mísseis balísticos, inclusive convergindo interesses com EUA para um sistema de proteção anti-mísseis.
- Japão: cooperação se iniciou em 1990, fazendo com que o país se tornasse um dos primeiros parceiros globais. O Japão colaborou na ISAF e na intervenção da OTAN nos Balcãs. O acordo foi formalizado em maio de 2014 visando a colaboração em temas de contra-terrorismo e contra-pirataria.
- Mongólia: parceria se iniciou em março de 2012, consistindo na primeira ação da política de parcerias flexíveis com parceiros globais.
- Nova Zelândia: Acordo se iniciou em 2011, sendo formalizado em 2012. O país contribui com assistência e treinamento às forças afegãs na ISAF.
- Paquistão: Acordo em 2004. Ações de contra-insurgência e combate ao terrorismo na Bósnia e no Afeganistão, cooperação militar, logística e políticas de não-proliferação nuclear.
- Taiwan: Acordos envolvendo capacitação de pessoal, segurança regional e promoção da paz na região.

Alguns aspectos da escolha dos parceiros podem ser percebidos a partir da análise dos pontos de colaboração. Primeiramente, os parceiros globais são, grosso modo, Estados com posição geográfica importante no atual arranjo de forças da política internacional, tanto no que toca a dimensão de alianças diante a potências em ascensão, como a China, quanto na contenção de ameaças nucleares, especificamente por meio da aproximação de rivais históricos, como a Índia e o Paquistão. Ademais, envolvem esforços em áreas caras à segurança do Atlântico Norte, como a contra-pirataria e o contra-terrorismo. A OTAN desenvolve esforços para conter ameaças no Norte da África e a parceria com países de tradição naval aumenta a *expertise* da organização. Finalmente, alguns dos parceiros globais conferem uma dimensão de multilateralismo para

o emprego da força militar sob a bandeira do humanitarismo, como nos casos do Kosovo, Afeganistão e Líbia. Considerando as questões políticas e legais que incidiram sob a intervenção no Kosovo, essa busca por legitimidade parece bastante estratégica à atuação global da OTAN.

Os parceiros globais – e também as alianças globais – ajudam a inserir outras regiões ao guarda-chuva de atuação da OTAN, aproximando temas caros às agendas políticas da organização. Se, durante a Guerra Fria, a atuação em outras áreas do globo era contida, em função das tensões com a União Soviética, essa expansão qualitativa da OTAN oferece novos ares à organização, promovendo ações multilaterais e buscando a colaboração de novos e importantes atores regionais e internacionais.

### 3. A OTAN E A SEGURANÇA NO HEMISFÉRIO OCIDENTAL SUL

Tradicionalmente, a região da América do Sul e de seu entorno é entendida como uma zona livre de conflitos armados tradicionais. A incidência de guerras entre Estados na América do Sul é significativamente mais baixa que em outras regiões do mundo, o mesmo se dizendo nos oceanos que a banham (MARES, 2001).<sup>6</sup>

À época da Guerra Fria e nas décadas subsequentes ao seu fim, as ameaças à região sul-americana e, em certa medida, à costa ocidental africana podem ser vistas como típicas de países em desenvolvimento – nas palavras de Mohamed Ayoob, do Terceiro Mundo<sup>7</sup> (AYOUB, 1995). Elas se caracterizadas como ameaças à governabilidade e à soberania do Estado a partir de três elementos centrais: (i) orientação externa, (ii) ligação com a segurança sistêmica e (iii) relação com a segurança das superpotências durante a Guerra Fria. Com isso, elas não refletem diretamente as ameaças que de fato recaem sobre o Estado, mas sobre suas elites e os regimes políticos vigentes.

6 Exceções comumente apontadas são a Guerra das Malvinas, entre Argentina e Reino Unido, e a Guerra da Lagosta, entre Brasil e França.

7 A expressão “Terceiro Mundo” neste caso se refere a Estados que se localizam na periferia, não apenas em termos econômicos, como durante a Guerra Fria, mas que demandam novas formas de segurança. Na área da segurança, este conceito se refere ao entendimento da instabilidade desta região e da (in)eficácia do instrumental político-teórico para garantia da segurança. O conceito Terceiro Mundo deixa de ser uma categoria preenchida pela exclusão para passar a ser encarada como um conceito definidor de um tipo de Estado em específico (VALENÇA, 2010, p. 89).

Não à toa a OTAN não apresentava significativas estratégias de atuação no hemisfério sul. Contudo, não é incomum sua inclusão em agendas mais amplas partir de questões que envolvem temas estratégicos e/ou de segurança para os seus Estados membros, principalmente nas chamadas *out-of-area operations* (DA SILVA NOGUEIRA DE MELO, 2018). O Atlântico Sul aparece na agenda da OTAN inicialmente a partir dos processos de independência na África, nas décadas de 1960 e 1970, e potenciais conexões entre Gana e Cuba (TEIXEIRA, 2019, p. 84). Nesse sentido, e considerando a amplitude de ações conjuntas operadas pela OTAN e seus parceiros, foco nesse artigo as atuações no Atlântico Sul e parcerias com países da região do Hemisfério Sul Ocidental. Isso inclui, por exemplo, o envolvimento da Colômbia como parceiro global e parcerias militares com Cabo Verde.

A região aparece também quando das discussões sobre a criação de uma organização nos moldes da OTAN, operando no sul, o Organização do Tratado do Atlântico Sul (“OTAS”), na década de 1980. Nesse caso, houve uma resposta à tal proposta, liderada por Brasil, Argentina e alguns países africanos, com a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a ZOPACAS. O esforço de colaboração e integração de países lindeiros ao Atlântico Sul foi uma tentativa de manter a soberania e da autonomia dos Estados da região a eventos que realmente impactavam a segurança regional, como a nuclearização da região, a penetração de potências estrangeiras e a possível extensão do conflito da Guerra Fria àqueles países periféricos.

A criação da ZOPACAS serviu também para promover uma espécie de ocupação do espaço marítimo do Atlântico Sul. Ainda que diante de percalços, dificuldades e eventuais desinteresses dos Estados envolvidos durante a década de 1990, a ZOPACAS serviu para criar uma consciência de proximidade de agendas temáticas entre seus envolvidos. Ressuscitada em 2007, ela refletiu uma aproximação promovida pelo governo brasileiro à África, mas também mostrou a necessidade de esforços de colaboração e cooperação técnica e política para a extração e aproveitamento de recursos naturais da região. Cabe destacar que a retomada do tema ZOPACAS se dá logo após a descoberta do pré-sal nas costas brasileira e da África Ocidental.

Tais iniciativas garantiriam uma camada de proteção às riquezas naturais da região, bem como da preservação da segurança marítima e do entorno estratégico dos Estados. Ainda que a ausência de forças efetivas de segurança na região, a literatura especializada considera o esforço de cooperação como bem

sucedido, dada à geral ausência de disputas sobre fronteiras, costas e zonas de proteção. Restam, contudo, ameaças transnacionais, que aparecem nas agendas internacionais e demandam esforços de colaboração dos Estados afetados – alguns deles parceiros globais ou de arranjos institucionais da OTAN.

Essas ameaças decorrentes do tráfico de ilícitos, do crime organizado e desafios decorrentes do processo de desenvolvimento social e econômico dos Estados. Na África, esse problemas foram somados às aos conflitos armados internos entre grupos políticos e étnicos em torno do poder político e do controle das riquezas naturais dos Estados, mazelas causadas pela colonização e pela ausência de transição política consolidada após a saída dos Estados europeus (BERDAL; MALONE, 2000).

Talvez o impacto mais forte de uma OTAN Global para o Atlântico Sul e o continente sul-americano seja o convite à Colômbia para ser parceira global da organização. O país sul-americano tornou-se o primeiro da região a entrar no rol de Estados parceiros globais da OTAN, em 2018. Tal *status* permite acesso aos programas e atividades que a OTAN oferece a seus parceiros globais para o fortalecimento do diálogo e da cooperação diante de desafios de segurança comuns.<sup>8</sup>

Contudo, bem antes do acordo, já havia um histórico recente de ações coordenadas entre OTAN e Colômbia, em diferentes níveis de formalização, desde 2009. A lista de colaboração é extensa e envolve tanto questões militares quanto políticas. No âmbito militar, houve a participação de forças colombianas nas missões de detecção de minas no Afeganistão juntamente à Espanha, como parte dos contingentes militares da ISAF, acordos para abastecimento de aeronaves de membros da Aliança em pleno voo e o apoio colombiano em operações marítimas de contra-pirataria no Chifre da África em 2015, com o envio de um navio.

Na área política podemos citar iniciativas significativas como o apoio colombiano à Resolução 1973/2011 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (“CSNU”), que autorizava a intervenção da OTAN na Líbia. Havia também ações de capacitação das forças armadas colombianas para encerrar o conflito interno com as FARC, que incluíam, mas não se limitavam a, o comparti-

---

8 Argentina e Brasil tem papel de aliados extra-OTAN dos EUA. Isso implica alguns benefícios a acesso a tecnologia e armamentos junto aos EUA, mas não envolve os demais países da OTAN.



lhamento de informações reservadas e treinamento de efetivos. A estabilidade política e social no país eram de interesse dos EUA à época, dada a ameaça à segurança regional gerada pelo tráfico de drogas e o crime organizado. O sucesso das ações impulsionou maiores laços de colaboração em áreas de interesse comum entre o país e a OTAN, inclusive com assinatura de um acordo de segurança na informação que tornaria mais ágil o intercâmbio de dados, bem como iniciativas para a promoção e implementação de princípios de integridade, transparência e *accountability* em instituições voltadas a temas de defesa na Colômbia a partir de 2013. A colaboração envolveu, principalmente, o treinamento e a capacitação em termos de defesa de pessoal militar colombiano em cursos na Escola da OTAN em Oberammergau (Alemanha), além do *NATO Defense College* (Itália). Somando-se a esses treinamentos, a Colômbia também participou de conferências militares de alto nível no âmbito da Aliança.

Com a entrada da Colômbia no rol de parceiros globais da OTAN, não houve ainda a publicização das estratégias de colaboração entre as partes. Contudo, a partir de informações apuradas em documentos do governo colombiano e da OTAN, há duas questões concretas. A primeira é que a Colômbia não é obrigada a enviar efetivos militares para ações da OTAN. A segunda faculta ao país acesso e participação completos nas reuniões e cimeiras da OTAN, colocando a Colômbia no círculo de discussões de questões centrais à segurança e a paz internacionais. Outras ações, segundo o presidente colombiano Juan Manuel Santos e Jens Stoltenberg, Secretário Geral da OTAN, ocorreriam em “áreas onde houvesse o compartilhamento de valores e interesses”.

Nesse sentido, há informes da OTAN que se referem a uma diversidade de temas como ciberdefesa, desminagem e o aumento da participação de mulheres em temas de paz e segurança. Fala-se também acerca de colaboração em operações navais e segurança marítima, prevenção de desastres naturais e de mudanças climáticas. O combate ao terrorismo global e ao crime transnacional também faria parte do rol de ações, “conforme a necessidade do governo colombiano, respeitadas a autonomia e independência do país”.

De sua parte, o presidente Santos reforça que os objetivos principais da parceria envolvem, grosso modo, a assistência no processo de transição pós-conflito de ex-membros das FARC. A OTAN participaria com sua *expertise* desenvolvida por meio de seus cursos e processos padronizados. Percebe-se que as forças armadas colombianas seriam as maiores beneficiadas pelo acordo, principalmente no tocante à questões de segurança pública e defesa, afetando

a governança e o fortalecimento das instituições colombianas. A posição geográfica da Colômbia faz com que diversos problemas domésticos que o país enfrenta afetem a segurança e estabilidade regionais, logo o apoio internacional na forma da colaboração com a OTAN seria chave para sua resolução e promoção de estabilidade de longo prazo.

Apesar da expectativas de benefícios para a Colômbia, a parceria recebe resistências de governos vizinhos e aliados, bem como levanta questões sobre arranjos em andamento visando processos de integração regional. Levanto aqui, a título de ilustração, três das principais críticas encontradas. Elas se referem a (i) as declarações da Venezuela e Bolívia, (ii) as manifestações de repúdio do Parlamento Europeu e (iii) impactos em esforços multilaterais regionais e globais anteriores.

A Venezuela enxerga os acordos com a OTAN como uma ameaça militar em potencial. O presidente Nicolás Maduro questionou a decisão da entrada da Colômbia na OTAN por abrir porta a uma aliança militar externa, dotada inclusive de capacidades nucleares, na região em detrimento de arranjos que vinham se estabelecendo, como é o caso da Unasul e do Conselho Sul-Americano de Defesa (“CDS”). Críticas também vieram da Bolívia, que acusa a Colômbia de afetar a estabilidade regional e perturbar a construção de uma zona de paz na América do Sul com a entrada de uma aliança militar externa ao continente.

Protestos semelhantes vieram da Europa. Parlamentares espanhóis na União Europeia protestaram contra a entrada da OTAN na América do Sul por conta da reputação e do histórico da região de paz. Estes parlamentares acusam a militarização da América do Sul e do Caribe por países do norte. Ademais, a entrada da OTAN na América do Sul afetaria os projetos de integração regional em andamento, principalmente o CDS.

Finalmente, questão problemática para essa associação da Colômbia à OTAN é a contradição que se coloca aos esforços de integração regional, tanto na região sul-americana, quanto no chamado Sul Global. A América do Sul é, apesar das limitações e dificuldades, celeiro de diferentes esforços para a integração do continente. O CDS, esforço mais recente que envolve o planejamento de ações no âmbito da segurança, não chegou a decolar. A parceria colombiana à OTAN pode atrasar ainda mais seu desenvolvimento.

De forma semelhante, o *status* da afiliação da Colômbia ao Movimento dos Países Não-Alinhados (“MAN”) está em risco. Formado durante a Guerra

Fria, o MAN proíbe que seus integrantes sejam membros de alianças militares. Ainda que o cenário geopolítico tenha mudado desde a década de 1990, tais critérios não se alteraram e a participação da Colômbia na OTAN pode impactar no futuro do grupo. Um argumento legalista que poderia conciliar o pertencimento aos dois grupos é de que a Colômbia não é membro efetivo da OTAN: como parceiro global, não há obrigação do país em mandar tropas para ações militares. Ainda assim, a penetração de uma aliança militar com potencial nuclear na região é elemento de incerteza regional, principalmente diante das recentes manifestações políticas na América do Sul.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A OTAN mostra, desde o final da Guerra Fria, uma consciência institucional de evolução e adequação aos novos desafios que não é comum em outras organizações internacionais. As tentativas de responder aos novos desafios à segurança de seus membros mostra-se coerente às agendas internacionais e aos desafios percebidos nas duas últimas décadas.

As alianças globais encampadas pela OTAN refletem, também, a ideia de que a segurança de uma região não deve ser vista mais isoladamente. Ela está intimamente conectada à outras regiões e a cooperação entre Estados e blocos torna-se ferramenta para um processo mais harmônico de construção de paz. Ademais, e em função do caráter complexo da OTAN, buscar a *expertise* de atores de outras regiões em temas relevantes envolve menor custo para a organização, além de promover a integração e a legitimidade necessárias para que o multilateralismo seja promovido. Posto isso, as parcerias junto a Estados do Oriente Médio e do Norte da África aumentam o alcance da segurança transatlântica e reforça a colaboração em áreas centrais para a política internacional.

O mesmo se pode dizer das parcerias globais. A escolha dos parceiros globais responde à demandas específicas da OTAN e de seus Estados membros, mas, de certa forma, democratiza a organização. Considerando que os parceiros globais tem acesso às reuniões de cúpula da OTAN, sua voz torna-se parte dos debates sobre ação, interesses e ameaças à segurança. Assim, por meio de parcerias bilaterais, entre a OTAN e seu parceiro, uma aliança global se constitui, revigorando a setuagenária instituição.

Contudo, quando se fala da presença de uma aliança militar em uma região como a América do Sul e o Atlântico Sul, fatores históricos pesam. Por

mais que se coloque a questão da cooperação militar e da consolidação de processos institucionais, há o medo da dominação e da penetração de ameaças externas à região.

A proposta de uma OTAS levou à criação da ZOPACAS. Desprestigiada, entretanto, a ZOPACAS teve momentos de retomada durante a década de 2000, mas abriu espaço para laços de cooperação entre países da América do Sul e da África Ocidental. Principalmente diante da necessidade de coordenar ações contra ilícitos na região do Atlântico Sul, bem como de coordenar a exploração de recursos naturais, a ZOPACAS é uma resposta à OTAN e mostra os esforços regionais para garantir a autonomia e a soberania dos Estados da região.

A adesão da Colômbia à parceria global da OTAN tem caráter pragmático para ambas as partes. Do lado colombiano, há o esforço em reconstruir a segurança e as instituições de um país que por muito tempo foi afetado pela guerrilha e pelo narcotráfico. Do lado da OTAN, cede-se *expertise* e recursos a um Estado que potencialmente oferecia ameaças não tradicionais aos seus países membros, principalmente àquelas decorrentes do narcotráfico e do crime organizado. Em comum, os esforços para promover a segurança e estender a cultura institucional à uma região estratégica.

Ainda assim, a dimensão militarizada da OTAN e as lembranças de sua atuação na Guerra Fria predominam no imaginário político e social. Esforços para a integração regional sul-americana são diversos e tem graus diferentes de sucesso ao longo do tempo (CAMARGO, 1993). Em uma região com instituições políticas ainda em consolidação e com uma cultura democrática ainda recente, as suspeitas advindas da presença de um ator externo podem afetar as iniciativas já existentes, vide as críticas à parceria colombiana.

As iniciativas de uma OTAN Global, por meio de uma aliança democrática com parceiros globais deve ser encarada como um aspecto positivo no século XXI. É um reflexo de uma mudança cultural acerca do que constitui a segurança internacional e dos esforços para a manutenção da paz, ao mesmo tempo em que promove a colaboração e a cooperação de Estados em diferentes regiões em prol de um mesmo objetivo.

Entretanto, para que esses esforços sejam bem sucedidos, a OTAN precisa sinalizar, no nível político, sua disposição para atuar cooperativamente no nível global. As experiências do Kosovo e da Líbia mostram que, mesmo a atuação sob a bandeira do humanitarismo, a organização opta pela atuação

militar estrita, não considerando as questões e problemas locais. Publicizar, observar e coordenar esforços com os parceiros, objetivando uma agenda comum, progressista e colaborativa, mostra-se um primeiro passo, ambicioso, mas consciente dos impactos que podem ser alcançados.

## REFERÊNCIAS

- AYOOB, M. **The Third World Security Predicament: state making, regional conflict, and the international system.** Tradução. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- BERDAL, M.; MALONE, D. (EDS.). **Greed and Grievance: economic agendas in civil wars.** Tradução. Ottawa: Rynne Lienner, 2000.
- BUZAN, B.; HANSEN, L. **The Evolution of International Security Studies.** Tradução. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1–402.
- BUZAN, B.; WÆVER, O. Macrosecuritisation and security constellations: reconsidering scale in securitisation theory. **Review of International Studies**, v. 35, n. 02, p. 253–324, 2009.
- CAMARGO, S. **A Integração do Cone Sul.** IRI-Textos, 1993.
- CLARKE, M. The Global NATO Debate. **Politique étrangère**, v. Hors série, n. 5, p. 57–67, 2009.
- MELO, D. S. N. **Atuação da OTAN no Atlântico Sul.** Dissertação de Mestrado. São Paulo: Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2018.
- DAALDER, I. H.; GOLDGEIER, J. Global NATO. **Foreign Affairs**, p. 1–10, 2006.
- DANNREUTHER, R. **International Security: the contemporary agenda.** Tradução. Cambridge: Polity Press, 2007.
- DE HOOP SCHEFFERAT, J. **Global NATO? Remarks by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Schefferat the Clingendael Institute.** Disponível em: <[http://nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_21123.htm](http://nato.int/cps/en/natolive/opinions_21123.htm)>. Acesso em: 16 jul. 2018.
- EVANS, G.; NEWNHAM, J. **Dictionary of International Relations.** Tradução. [s.l.] Penguin Books, 1998.
- GLEDITSCH, N. P. et al. The Forum: The Decline of War. **International Studies Review**, v. 15, n. 3, p. 396–419, 17 set. 2013.
- GREITENS, S. C.; FARRELL, T. Humanitarian Intervention and Peace Operations. In: BAYLIS, J.; GRAY, C. S.; WIRTZ, J. J. (Eds.). **Strategy in the Contemporary World.** Tradução. Oxford: Oxford University Press, 2013. p. 286–302.
- HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. ; TABAK, J. **Organizações Internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2015.
- MARES, D. R. **Violent Peace.** New York: Columbia University Press, 2001. p. 1–319.
- ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. **What is NATO.** Acesso em: 2 ago. 2017.

SHEEHAN, M. **International Security: an analytical survey**. Tradução. Boulder: Lynne-Rienner, 2005.

SJURSEN, H. On the identity of NATO. *International Affairs*, v. 80, n. 4, p. 687–703, 2004.

SPECK, A. **A global NATO? From NATO to a “global alliance of democracies”?** Disponível em: <<https://www.wri-irg.org/en/story/2009/global-nato-nato-global-alliance-democracies>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

Teixeira, C. G. P.; MELO, D. N. NATO and the South Atlantic. *Conjuntura Austral* v. 10, n. 51, p. 82–108, 2019. doi:10.22456/2178-8839.92934.

TRUTHOUT, J. G. **Intentional Chaos: Trump and the Global NATO Alliance**. Disponível em: <<https://truthout.org/articles/intentional-chaos-trump-and-the-global-nato-alliance/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

VALENÇA, M. M. **Novas Guerras, Estudos para a Paz e Escola de Copenhague: uma contribuição para o resgate da violência pela Segurança**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), 2010.

WALT, S. M. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, v. 35, n. 2, p. 211–30, jun. 1991.

WEITZ, R. **Is the Global NATO Dream Over?** Disponível em: <<https://thediplomat.com/2010/11/is-the-global-nato-dream-over/2/>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

---

MARCELO M. VALENÇA é professor adjunto da Escola de Guerra Naval e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos. É doutor em Relações Internacionais (2010) e bacharel em Direito (2004) pela PUC-Rio. Sua pesquisa se foca na interseção entre o Direito e as Relações Internacionais e em questões relacionadas aos Estudos Críticos de Segurança, política externa brasileira e prevenção de conflitos. Tem interesse também em questões de aprendizado ativo. e-mail: marcelo.valenca@gmail.com e marcelo.valenca@marinha.mil.br.