

**Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” - UNESP,
UNICAMP, PUC-SP**

**O conceito de segurança da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a
intervenção nos Bálcãs (1999)**

Leonardo Ulian Dall Evedove

Dissertação apresentada ao PPGRI - UNESP, UNICAMP,
PUC-SP (San Tiago Dantas)- como exigência parcial para
a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais,
sob orientação da Profa. Dra. Suzeley Kalil Mathias.

São Paulo, maio de 2009

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais por me apoiarem incondicionalmente nas escolhas profissionais que tenho feito. A ele agradeço especialmente por ter me alfabetizado e ensinado a tabuada, que até hoje sei de cor, da maneira mais original e amorosa que alguém poderia fazer. A ela agradeço por levar muito a sério o projeto de estar comigo em todos os momentos, principalmente naqueles em que me senti mais feliz em minha trajetória pessoal, que não deixaram de exigir muito dela em compreender. Para completar, agradeço a eles por me darem meu querido irmão, que é irmão de verdade, por esforço próprio, com “i” maiúsculo.

Agradeço à Profa. Suzeley Kalil Mathias, que me possibilitou o aprofundamento nos estudos de Relações Internacionais, e mais do que isso, deu exemplo de profissionalismo e de responsabilidade quanto ao trabalho, desde os tempos de graduação. Juntamente a ela, agradeço ao Prof. Héctor Luís Saint-Pierre por possibilitarem meu curso de mestrado e outros tantos eventos que contribuíram para minha formação como acadêmico e pessoa. Agradeço também ao Prof. Flávio Rocha de Oliveira por participar juntamente com Prof. Héctor do processo de confecção deste trabalho, nas bancas de qualificação e defesa.

Agradeço ainda à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior – CAPES – por me agraciar com a bolsa de estudo, sem a qual não teria feito o mestrado tão prontamente, de acordo com meus anseios de pós-formado. Agradeço também a todos os professores do San Tiago Dantas, a Giovana Vieira e aos colegas discentes por suas contribuições a minha formação.

Agradeço aos meus amigos-escudeiros, que torcem por mim, a família que formei ao longo do tempo, Didi, Renata, Bruna, Fabrício, Miguel e Leo, que me ajudam a exercitar o afeto diariamente, além de instigarem meus instintos maternais, pois lhes salvo as vidas com frequência. Agradeço ao Volmir, pelo apoio nas etapas finais do trabalho do mestrado e pela expectativa compartilhada quanto ao que vem depois. Agradeço também aos queridos Érica (“co-orientadora”), Patrícia, Bifinho, Sabrina, Deveras, Lucila, Helena, Luara, Priscila, Mojana, Alexandre, Márcio, Fabrício C., Gustavo G., Gustavo C., Flávio, Juliana, Gigante (*in memoriam*), Rodrigo, Gina, Bianca, Idéiafix e Bambella, que direta ou indiretamente me apoiaram a chegar até a conclusão deste trabalho.

Resumo:

Neste trabalho, avaliamos se a intervenção da OTAN no Kosovo corresponde a uma nova concepção de segurança desenvolvido pela Organização, conforme defendem seus países-membros em documentos oficiais da década de 1990. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) constituiu-se, desde sua fundação no final da década de 1940, numa aliança militar entre Estados Unidos e Europa Ocidental contra a ameaça de invasão a partir da União Soviética. Seu aparato defensivo e uma série de outros arranjos cooperativos foram articulados com base nessa premissa, que teria sido revista a partir do fim da Guerra Fria. Nos anos 1990, portanto, a organização reviu seu conceito estratégico e propôs um novo conceito de segurança, apregoando adaptar-se a um novo ambiente internacional. Em 1999, a OTAN interveio militarmente na então República Federal da Iugoslávia com vistas a interromper o enfrentamento entre seu governo, organizações autonomistas ou separatistas da província autônoma do Kosovo e a população civil daquele local, alegando garantir auxílio humanitário e a interrupção de violações de direitos humanos, algo associado a sua nova concepção estratégica.

Palavras- chave: OTAN, Segurança Internacional, Segurança Coletiva, Balcãs, Kosovo.

Abstract:

The pursuit of this work is to analyze if NATO's intervention in Kosovo corresponds to a new security conception developed by the organization, as its member States argue in official documents at the 1990's. The North Atlantic Treaty Organization (NATO) was constituted, since its foundation at the end of the 1940's, of a military alliance among United States, Canada and West Europe against a threat of invasion by the Soviet Union. Its defensive structure and a wide range of cooperative arrangements were based on this argument having it been reviewed by the end of the Cold War. At the 1990's the organization remodeled its strategic concept and purposed a new security concept, affirming to adapt itself to the new international environment. In 1999, NATO intervened militarily against the former Federal Republic of Yugoslavia aiming to interrupt the conflict among its government, autonomist or separatist organizations from the autonomous region of Kosovo and the civil population of that region, alleging to guarantee humanitarian aid to interrupt hard human rights violations, something associated later to its new strategic concept.

Keywords: NATO, International Security, Collective Security, Balkans, Kosovo.

Sumário:

Introdução:	p. 06
Capítulo 1:	p. 08
1.1. Guerra Fria e Dissuasão	p. 09
1.2. A acomodação das forças em solo europeu	p. 14
1.3. Dissensão na Aliança	p. 18
1.4. Detente e Conferência de Helsinki	p. 26
Capítulo 2:	p. 30
2.1. Um arranjo de segurança coletiva	p. 31
2.2. Relatório Harmel: uma nova OTAN na Guerra Fria?	p. 44
2.3. Fim da Guerra Fria	p. 50
Capítulo 3:	p. 60
3.1. Antecedentes da crise no território autônomo do Kosovo	p. 60
3.1.1. O papel da ONU e da OSCE	p. 68
3.1.2. A presença da OTAN e sua visão sobre o conflito kosovar	p. 72
3.2. A intervenção da OTAN	p. 76
3.2.1. Refugiados – um problema para a segurança dos aliados?	p. 83
3.3. O conceito de segurança em teste na intervenção dos Bálcãs	p. 87
Considerações Finais:	p. 95

Introdução

A afirmação central deste trabalho é a de que a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Kosovo não foi fruto de um novo conceito de segurança, e sim da aplicação mais restrita daquele vigente desde a fundação deste organismo no início da Guerra Fria. O conceito de segurança da Organização, no primeiro momento, sustentava-se na existência de um inimigo com potencial de empreender uma invasão sobre a Europa por conta de interesses geoestratégicos, a URSS, o que motivou a criação de um aparato militar defensivo coletivo e ainda outras formas de cooperação para além da esfera militar para mitigar as fraquezas de seus países membros. Além disso, a intervenção da OTAN no Kosovo foi empreendida com o argumento de defesa da população civil local, mas a ação militar também visava conter os fluxos de refugiados que recorreriam principalmente aos países europeus como refúgio, e apenas foi possível graças ao recuo da Rússia como contrapeso aos interesses da Organização, e também à custa do caráter estritamente defensivo da mesma. É com base na observação desse quadro estratégico da crise dos Bálcãs que sustentamos que o conceito de segurança continua o mesmo.

Com base em questionamentos de diversas origens, buscamos utilizar o caso da intervenção nos Bálcãs como um exemplo de aplicação do conceito de segurança vigente na Organização, em contraste com seu próprio histórico no que concerne à construção deste. Além disso, apresenta-se aqui uma discussão dos motivos que levaram a OTAN a intervir no Kosovo e as implicações desta operação para a revisão do conceito estratégico da organização durante os anos 1990.

A hipótese aqui apresentada – a estratégia da organização no Pós-Guerra Fria é uma aplicação mais limitada daquela prevalente durante o período anterior – pode ser comprovada, ainda que parcialmente, pela pesquisa empreendida. É o que apresentamos neste trabalho.

A dissertação é composta por três capítulos: o primeiro consiste em um panorama histórico do desenvolvimento da OTAN até o fim da Guerra Fria, para que haja amparo às discussões sobre o conceito de segurança coletiva, que serão conduzidas no capítulo seguinte. No segundo capítulo, articula-se uma análise do panorama exposto evidenciando as inflexões ocorridas na condução política da aliança. No terceiro capítulo, depois de oferecer um breve histórico sobre o conflito entre a autoridade iugoslava e os autonomistas albaneses kosovares na região autônoma do Kosovo, discutimos o enquadramento da intervenção da Aliança Atlântica naquele momento e região. Espera-se que a divisão proporcione a articulação entre desenvolvimento histórico e teoria estratégica na análise da OTAN, no intuito de verificar, em

particular pela análise dos próprios documentos da Aliança, se existe e, em caso afirmativo, como se apresenta o “novo conceito estratégico da organização”, com especial atenção às implicações da intervenção no Kosovo para a questão.

Capítulo 1:

Panorama Histórico da Organização do Tratado do Atlântico Norte

A Guerra Fria foi um marco em nossa história, pois se materializou, naquele momento, o conceito de superpotência, dirigido àquele Estado que agrega a proeminência absoluta nos âmbitos militar, econômico e político sobre os demais atores do cenário no qual está inserido, algo que não havia ocorrido antes. Além disso, Estados Unidos e União Soviética, no esforço de guerra, haviam avançado sobre o solo europeu, e já nas negociações de paz se poderia notar a fratura na aliança dos tempos da Segunda Guerra Mundial, necessária para derrotar o inimigo alemão. As tensões do pós-guerra intensificaram-se até culminar na divisão do mundo em dois blocos, o capitalista e o socialista, esferas de influência dos dois países, que tiveram, naquele momento, a Europa como principal região de disputas. Pode-se melhor compreender o quadro que se formou com base no que observou Aron, caracterizando a bipolaridade advinda da relação entre estes dois atores, bem como a noção de Guerra Fria:

Num sistema de configuração bipolar, a paz exige a estabilização das clientelas dos Estados, com a proibição de recrutar clientes dentro deles, mas esta proibição cai por terra quando explode a luta de morte. Quando não há tal proibição, a paz se torna belicosa antes mesmo de encetada a guerra: é a guerra fria.¹

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), neste cenário, configurou-se como uma instituição característica do tipo de relação que estabeleciam os pólos do equilíbrio bipolar da Guerra Fria com os demais países, uma vez que foi um canal para a ajuda militar e econômica aos últimos, degradados pela destruição causada pela guerra, constituindo um meio de estabilização da clientela estadunidense. Outro fator relevante a ser ressaltado na fundação do órgão seria a institucionalização da aliança dos Estados Unidos com os parceiros europeus:

os norte-americanos [...] a partir do momento em que soa o primeiro tiro assumem o direito de fazer quase tudo, ou quase tudo, (bombardeios de saturação, bombardeios atômicos), em tempos de paz só dispõem de meios de pressão pouco eficazes para influenciar os acontecimentos.²

¹ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. 208.

² ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985, p. 430.

Dessa forma, através da aprovação do Senado dos Estados Unidos, o canal institucional da atuação norte-americana estaria estabelecido, permitindo a implementação dos planos de defesa e segurança comuns sem precisar recorrer sistematicamente aos processos de aprovação de medidas relativas ao tema junto ao legislativo do Estado.³ A fundação da OTAN caracterizou-se como uma resposta à presença soviética na Europa oriental, que se apresentava como uma força organizada, numerosa, com postura militar ofensiva, posicionamento geográfico e território privilegiados – o acesso aos europeus ocidentais não teria maiores obstáculos. Em outras palavras, prolongou-se a situação de conflito para que o vínculo euro-atlântico fosse firmado de maneira definitiva.

1.1. Guerra Fria e Dissuasão

Chegado o fim da Segunda Guerra Mundial, o destino da Europa ainda não estava definido. Abalada econômica, social e politicamente, encontrava-se bastante fragilizada, e futuramente, no estabelecimento real da Guerra Fria, estaria bastante suscetível às influências norte-americana ou soviética por não ter capacidade militar para amparar sua autonomia na política externa. Os espólios herdados deveriam ser divididos, o que por si só desagregava o grupo dos aliados, assim lançando uma das sementes da Guerra Fria: “o colapso da Alemanha nazista e a necessidade de preencher o vácuo de poder resultante levaram à desintegração da parceria da Guerra”.⁴ Segundo Claude Delmas, o início das hostilidades entre EUA e URSS data ainda da Segunda Guerra Mundial, quando os EUA utilizou pela primeira vez a bomba atômica em Nagasaki: “O recurso à arma atômica foi, ao mesmo tempo, o último ato militar da Segunda Guerra mundial, e a primeira operação importante da guerra fria.”⁵

Além disso, as fronteiras da Alemanha Ocidental e Oriental ainda não estavam estabelecidas de maneira definitiva, e tampouco o destino político de seus governos e seus *status* – algo que gerava bastante tensão, pois estes países ocupavam um território com

³ Foi a partir da aprovação da Resolução 239 (Resolução Vandenberg) do Senado norte-americano que foram aprovados o desenvolvimento progressivo de acordos regionais e de acordos para legítima defesa, individual ou coletiva e a associação dos Estados Unidos, por processo constitucional, a tais acordos regionais e outros acordos coletivos, com vistas a melhor garantir a “segurança nacional”. A ver: VANDENBERG RESOLUTION. United States Resolution 239, de 11/06/48. Disponível em <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b480611a.htm>>. Último acesso: 08/04/09.

⁴ KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1999. p.458

⁵ “Le recours à la arme atomique a été, à la fois, lè dernier acte militaire de la Seconde Guerra mondiale, et la première opération importante de la guerre froide. DELMAS, Claude. *Armements nucléaires et guerre froide*. Paris: Flammarion, 1971. p 54. Tradução nossa.

posição privilegiada no coração da Europa – associado ao seu potencial econômico grandioso.⁶ Nesse momento, os vencedores ainda negociavam os limites dos países e, segundo Delmas, o uso da arma nuclear no Japão seria a forma encontrada para barrar o avanço soviético e garantir a ocupação dos aliados sobre o solo alemão. Ao mesmo tempo, nos Estados Unidos, discutia-se a respeito da contenda sobre o estabelecimento das fronteiras alemãs, o que se somava a certa hesitação quanto à intervenção norte-americana na Europa do pós-guerra. No Congresso, através do lançamento da chamada “Doutrina Truman”, reuniu-se a força necessária para a intervenção na região, além de reforçar o clima de antagonismo entre o bloco capitalista e o bloco socialista, liderados respectivamente pelos EUA e pela URSS. José Flávio Sombra Saraiva, acrescenta:

[ainda que no contexto de negociações do fim da Segunda Guerra Mundial,] a convivência entre as potências e superpotências induziu o instável modelo das divergências em torno do poder atômico. A oposição soviética ao Plano Baruch de congelamento do poder nuclear dos Estados Unidos por meio de mecanismos de regulação das Nações Unidas e a recusa norte-americana ao Plano Gromyko de extinção de todas as armas nucleares existentes eram indícios de ruptura entre as superpotências, já em junho de 1946.⁷

Antes da assinatura do Tratado do Atlântico Norte, um estudo foi apresentado ao Congresso Americano para que se deliberassem quais seriam as medidas a serem tomadas pelo governo frente à situação européia. O principal fomentador do relatório, e articulador político pela aprovação da intervenção, foi o senador Vandenberg, cujo nome seria atribuído à resolução do Congresso que estabeleceu que, além da ajuda econômica proveniente do Plano Marshall, houvesse também uma ajuda no âmbito militar. Por meio da interpretação da Resolução 239 do Senado Americano, nos parágrafos dois e três, os quais explicitam as medidas que seriam adotadas por este país para a manutenção de sua segurança, isso fica mais claro:

⁶ Sempre se temeu uma possível, porém bastante improvável, unificação entre URSS e Alemanha, o que poderia ser exemplificado pelos textos geopolíticos, na elaboração do conceito de *heartland*. Através do domínio desta região se poderia não só tomar toda a Europa, mas também se projetar como potência mundial. DEFARGES, Philippe Moreau. *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Ed. Gradiva, 2001, p. 51.

⁷ SARAIVA, José Flávio Sombra. *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 194-195.

2. Desenvolvimento progressivo de acordos regionais e de acordos para legítima defesa, individual ou coletiva, de acordo com os propósitos, princípios e cláusulas da Carta.

3. Associação dos Estados Unidos, por processo constitucional, a tais acordos regionais e outros acordos coletivos pois são baseados na contínua e efetiva ajuda mútua e afetam sua segurança nacional.”⁸

Em suma, estabeleciam que o país desenvolveria alianças progressivas no âmbito de defesa, seja para benefício próprio ou coletivo, e que também se associaria com organismos baseados na ajuda mútua e cooperação. Esta resolução do Senado americano encerrou os ciclos de avanço e retrocesso dos EUA quanto à atuação em maior escala no mundo, fruto do isolacionismo regionalista predominante em sua elite política, conforme entendia-se à época.

As intervenções práticas e diretas pensadas foram duas: a econômica, para reerguer as economias destruídas pela guerra, e a ajuda militar, que visava manter o *status* da Europa Ocidental. Segundo Henry Kissinger sustenta em *Diplomacia*, essas ajudas estavam muito mais associadas, em verdade, ao que é chamado por ele de “idealismo wilsoniano” do qual se muniam os congressistas e alguns presidentes, tal como o próprio Truman.⁹ Este idealismo pregava que deveria haver uma intervenção na Europa sem, contudo, associá-la à manutenção de um *status*, ou equilíbrio de poder, pelo contrário, conectá-la à luta por um ideal de política e de relacionamentos internacionais, calcados na liberdade, na paz e na democracia, em suma, uma luta do bem contra o mal.

Truman viu a batalha que vinha, entre os Estados Unidos e a União Soviética, como a luta entre o bem e o mal, sem relação com esferas de influência [...] em suma, a aliança atlântica, não sendo, na realidade uma aliança, aspirava à universalidade moral. Representava a maioria do mundo livre contra a minoria de desordeiros.¹⁰

Principalmente na retórica ‘wilsoniana idealista’, o pensamento norte-americano ilustrado por Kissinger atribuía as responsabilidades da Segunda Guerra justamente aos princípios realistas dos governos europeus, ainda presos a valores que já deveriam ter sido superados em prol de outros novos, como o livre comércio, a liberdade e a democracia. Este

⁸ “2- Progressive development of regional and other collective arrangements for individual and collective self-defence in accordance with the purposes, principles, and provisions of the Charter.

3- Association of the United States, by constitutional process, with such regional and other collective arrangements as are based on continuous and effective self-help and mutual aid, and as affect its national security.” VANDENBERG RESOLUTION. United States Resolution 239, de 11/06/48. Disponível em <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b480611a.htm>>. Acesso 08/04/09. Tradução nossa.

⁹ Kissinger, *Op. Cit.*

¹⁰ Idem. p. 483 e p. 498.

viés ideológico da política norte-americana também foi relatado por Delmas ao atribuir um caráter universalista a ela: “Por tradição, o pensamento americano pretendia-se universalista”.¹¹

Tal idealismo, que seria baseado na crença de uma legalidade que regeria as relações entre os Estados e rejeitaria as políticas de projeção de poder, acabou por ficar restrito à retórica, uma vez que, em linhas gerais, a balança de poder resultante na Guerra Fria não teria existido se não fosse por medidas realistas dos políticos norte-americanos, pensadas para assegurar maior influência política no globo e, dessa forma manter a própria segurança, através da balança de poder bipolar, assentada na corrida armamentista. Mesmo que não se intencionasse adotar a política nomeada de "balança do poder", este quadro foi necessário para a constituição da ideologia e consolidação das instituições defendidas pelos Estados Unidos e sua difusão. Tal observação pode ser ilustrada principalmente pelo constante e recíproco bloqueio de resoluções no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas entre EUA e URSS, mas também pode ser verificado em outras situações do período, em localidades onde se “percebia” a presença soviética ou o avanço do comunismo internacional, ainda que não declaradamente, como nas guerras de libertação em países como o Marrocos e a Líbia e também na Guerra da Coreia, apenas para citar como exemplos.

Saraiva acrescenta que os anos iniciais da Guerra Fria foram marcados pelo enfrentamento entre as potências e na consolidação de suas relações em seus condomínios, ainda em conformação. Por conta disso, as relações entre eles caracterizaram-se pela rivalidade declarada, devido às desconfianças por conta da conformação das áreas de influência. No lado soviético, um esforço descomunal foi feito pelo país em reconstruir a estrutura física destruída em tempos de guerra e repor as perdas humanas com o conflito, que foi da ordem de 20 milhões de pessoas. A ajuda americana acordada nas negociações de paz da Segunda Guerra não foi viabilizada pelo presidente Truman, algo que acrescentou boa dose de insatisfação ao governo soviético, que, além disso, procurava sustentar sua posição sobre os países do leste europeu. “A assistência norte-americana para reconstrução soviética, que tinha sido acordada no contexto da Conferência de Teerã, nunca aconteceu. As agruras impostas à população soviética na guerra representaram um trunfo nas mãos de Truman.”¹²

Este quadro também é apresentado por Hobsbawn e, segundo o historiador, as ofensivas norte-americanas, com vistas a incitar o clima de guerra iminente por todo o mundo,

¹¹“Par tradition, la pensée américaine se voulait universaliste.” Delmas, Op. Cit. P. 37. Tradução nossa.

¹² Saraiva, Op. Cit., p. 198.

davam-se muito mais por interesses econômicos do que por idealismo, como defendido por Kissinger, por exemplo. Defende o autor que os Estados Unidos procurou, em última instância, se livrar de uma grande depressão econômica, prevista através de uma analogia com o período após a Primeira Guerra. A indústria, que nos tempos de guerra produzia em grande escala, fatalmente, com seu fim, geraria uma grande massa de desempregados e, no caso da previsão quanto à Segunda Guerra, poderia ser a maior que qualquer economia já teria enfrentado:

Em primeiro lugar, a Guerra Fria baseava-se numa crença ocidental, retrospectivamente absurda, mas bastante natural após a Segunda Guerra Mundial, de que a Era da Catástrofe não chegara de modo algum ao fim; de que o futuro do capitalismo mundial e a sociedade liberal não estava de modo algum assegurado.¹³

Dessa forma, empreender um conflito contra um Estado com uma ideologia também de caráter universalista e com território, aparato militar e posição privilegiada frente ao solo europeu, poderia movimentar a economia nacional e evitar o quadro indesejado.

Analogamente, podem-se associar as proposições de Wright Mills a este pensamento, no momento em que discute as novas nuances da elite norte-americana nascente da grande depressão, que também contribuiriam para a situação de Guerra Fria, uma vez que se aliaram aos setores bélicos como forma de fugir da depressão econômica: “Em grande parte essa elite no Poder é consequência do fato histórico, importante para os anos que se seguiram a 1939, de que a atenção passou dos problemas internos centralizados na depressão para os problemas centralizados na guerra”.¹⁴ O autor, ademais, sustenta que na elite estadunidense em geral, “o político” ficou subordinado ao binômio domínio militar-interesses comerciais, que condicionaram fortemente as diretrizes adotadas por este país naquele contexto.

Tais preocupações, associadas à percepção de que desestabilizações políticas são provocadas por frustrações de expectativas sociais e econômicas das populações dos Estados – o que teria proporcionado força política aos partidos comunistas na Europa –, advindas das experiências estadunidenses com o *New Deal*, à maneira defendida por Kissinger, fizeram com que se elaborassem dois tipos de ajuda à Europa, o Plano Marshall e a OTAN.¹⁵

¹³ HOBBSAWN, Eric. *Era dos Extremos*. São Paulo: Ed. Schwarcz, 1997, p. 228.

¹⁴ MILLS, Wright. *As causas da próxima guerra mundial*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961. p. 39.

¹⁵ Kissinger, *Op. Cit.*

A OTAN, neste sentido, seria “a melhor proteção contra agressores”, segundo argumentou Kissinger, por dispor ela de “um poder esmagador e disposição para empregá-lo”.¹⁶ Hobsbawn, por sua vez, afirmou que a organização fazia parte dos planos de reconstrução da Europa pensados pelos norte-americanos, que enxergavam na força econômica alemã a chave para a recuperação da Europa.¹⁷

O apoio militar dos Estados Unidos aos países europeus foi oferecido inicialmente através de um reforço do Pacto de Bruxelas, que se constituía num “pacto defensivo destinado a repelir tentativas de derrubar governos democráticos pela força”.¹⁸ Tal aliança era formada exclusivamente por países que haviam sofrido toda a destruição da guerra e que, embora unidos pudessem congregiar maior capacidade defensiva, não seriam capazes de proteger a si próprios de um ataque massivo da URSS.

O novo fator que seria introduzido nesta aliança com a incorporação dos Estados Unidos pode ser notado na comparação entre o texto do Tratado de Bruxelas e da OTAN. No primeiro, a principal ameaça residia no ressurgimento da Alemanha como agressora, e com a posterior assinatura do Tratado do Atlântico Norte, não só o principal inimigo passou a ser a URSS, como também a foi a Alemanha incorporada à organização em 1954.¹⁹

1.2. A acomodação das forças no cenário bipolar em solo europeu

A divisão da Alemanha e de sua capital, Berlim, servem de sinalizadores a respeito das relações entre as superpotências e os demais países da Europa durante a Guerra Fria, pois fatos ali ocorridos projetavam reflexos sobre a ação de Estados Unidos e URSS pelo mundo e vice-versa. Com a aproximação dos Estados Unidos da Europa por meio da OTAN, de acordo com Saraiva, a URSS procurou responder às medidas americanas, aumentando a presença militar de maneira significativa nas bordas da Europa, aquecendo o projeto de criação de sua bomba atômica e recrudescendo a política para os países da porção oriental européia. O

¹⁶ Kissinger, *Op. Cit.*, p.494.

¹⁷ Hobsbawn, *Op. Cit.*, p.238.

¹⁸ Kissinger, *Op. Cit.* p.495. O Pacto de Bruxelas era composto na Época por França, Reino Unido, Holanda, Bélgica, e Luxemburgo. BRUSSELS TREATY. Treaty of Economial, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-defense, de 17/03/48. <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b480317a.htm>>. Acesso em: 08/04/09.

¹⁹ Segundo exposto no Pacto de Bruxelas: “Propiciar assistência recíproca, de acordo com a Carta das Nações Unidas, na manutenção da paz e segurança internacionais e na resistência de qualquer política de agressão; Tomar tais medidas se se demonstrar necessário na ocasião de uma retomada pela Alemanha de uma política de agressão.” BRUSSELS TREATY. Treaty of Economial, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-defense, de 17/03/48. <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b480317a.htm>>. Acesso em: 08/04/09. Tradução nossa.

bloqueio à Berlim, ocorrido em junho de 1948 e estendido até o ano seguinte, enquadrou-se nessa tendência soviética, e

correspondeu, portanto, a um petardo [...] contra a triunfante guerra fria norte-americana, a evidenciar que os dois lados falavam a mesma linguagem. Em 1949, o bloqueio estava encerrado e um acordo discreto viria a ser assinado nas Nações Unidas para estabelecer a normalidade.²⁰

A prevalência da lógica de equilíbrio estratégico entre as duas superpotências, portanto, influenciou a decisão americana de rearmar a Alemanha e a condenação “ocupação militar soviética” à capital alemã, recorrente nos documentos oficiais da OTAN, como mostraremos a seguir, criando também a possibilidade para a formação do eixo de cooperação europeu entre franceses e alemães. Em 1950, na mesma reunião em que decidiam pela criação de uma força única da Aliança, os países membros, então Inglaterra, Estados Unidos, França, Luxemburgo, Holanda, Bélgica, Portugal, Noruega, Islândia, Canadá e Dinamarca já admitiam trazer a Alemanha Ocidental para compô-la. De acordo com eles, a viabilidade deste projeto era urgente, tarefa prontamente encaminhada ao Comitê de Defesa, órgão de categoria sub-ministerial e técnico da Organização.²¹

Em reunião no ano seguinte, 1951, os membros da OTAN acordaram em convidar Grécia e Turquia a compô-la, como resposta às crises políticas internas que ambos os países passavam desde o final da década de 1940. Havia a percepção entre os aliados de que os movimentos de contestação ao poder instituído no país poderiam engendrar brechas para o avanço da influência soviética no curso das políticas nacionais desses países. O componente de defesa das instituições liberais é reforçado e se torna presente em todos os comunicados finais das reuniões dos países membros da Aliança.

No esteio da criação das primeiras instituições comunitárias européias, como a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, os países europeus manifestaram no âmbito da OTAN a iniciativa de se criar a Comunidade Européia de Defesa. A Aliança manifestou seu apoio, questionando se essa nova instituição teria a contribuir para a melhora da política de segurança da região, e que ambas deveriam trabalhar em consonância e de acordo com os processos constitucionais de aprovação em seus países. Em outras

²⁰ Saraiva, Op. Cit., p. 208.

²¹ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião de 26/09/50. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17158.htm>, acesso em 10/04/09.

palavras, pretendia-se garantir que não houvesse sobreposição de competências e que não haveria dissonância da postura dos componentes da OTAN nessa nova iniciativa. “Portanto, o Conselho estabeleceu que as obrigações e relações entre as comunidades deveria basear-se na idéia de proximidade, uma reforçando e trabalhando de acordo com os planos da outra, contanto que esse objetivo fosse perseguido”.²²

Na reunião do Conselho do Atlântico Norte, em Boston em 1952, John Foster Dulles, então secretário de Estado norte-americano, sugeriu aos aliados europeus que ampliassem os orçamentos destinados aos arsenais convencionais, ao que foi respondido com a negativa, justificada na ausência de recursos e na crença de que o escudo nuclear já provia a Europa de um aparato dissuasivo suficiente. A partir da recusa dos aliados europeus em despendere maiores despesas com armamentos convencionais, face à superioridade nessa área da URSS sobre os aliados, com a equiparação soviética em termos nucleares com os EUA, a Aliança passou a contar com armas nucleares em nível tático para o apoio ao enfrentamento em terra. Em 1957, de acordo com Peter Duignan, a OTAN contava com 7000 armas nucleares táticas distribuídas pela Europa, entre minas, morteiros, bombas lançadas a partir do ar, etc.²³

As forças da OTAN, em comparação com as forças do Pacto de Varsóvia, eram menos coordenadas e inferiores em efetivo. A saída para não haver um desequilíbrio desvantajoso para a dinâmica de dissuasão entre os dois blocos apesar do desacordo entre aliados no início dos anos 1950, foi a de modernizar constantemente os arsenais da Aliança. Os esforços dos países da OTAN nesses anos centraram-se na equiparação e na harmonização de seus efetivos, e também na elaboração de um orçamento sustentável e distribuído entre eles para a sustentação dos planos de defesa elaborados pelo comitê militar. Em abril de 1953, o plano de infra-estrutura da Organização recebia a última parcela de dinheiro do montante de US\$ 80.000.000 de seus países membros, sem que fosse revelado, contudo, qual a participação de cada um. Além disso, nessa data, tramitava a aprovação pelos congressos nacionais um novo plano, de US\$ 250.000.000, para ser implementado a partir de 1954.²⁴ Nesse ano, inclusive, a

²² “Therefore, the Council considered that the obligations and relationships between the Communities should be based on the concept of two closely related organizations, one working, so far as this objective is concerned, within the framework of, and reinforcing the other.” ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião de 25/02/52. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/SID-91A25DFB-273D546F/natolive/official_texts_17303.htm>, acesso em: 11/04/09. Tradução nossa.

²³ DUGNAN, Peter. NATO: Its past, present and future. Stanford: Hoover Press, 2000.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião de 25/02/52. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/SID-50BEDBE2-DF0BC2D/natolive/official_texts_17362.htm>, acesso em 11/04/09.

URSS pediu adesão à Aliança Atlântica, ao que foi respondida prontamente por Estados Unidos e Inglaterra negativamente, conforme informou Duignan.²⁵

Estados Unidos, França e Inglaterra, em 1954, chegaram a um acordo a respeito do fim da ocupação na Alemanha Ocidental. Como já exposto em nosso trabalho, prevaleceu a percepção norte-americana de que era de extrema necessidade que as forças militares daquele país fossem reestruturadas para a efetiva defesa comum da região. A primeira medida de adotada dos antigos rivais europeus da Alemanha foi a sua incorporação no antigo Pacto de Bruxelas, revitalizando-o, juntamente com a adesão italiana ao Tratado, o que redundou na criação da União da Europa Ocidental (UEO). Por conta disso, houve uma reunião do Conselho do Atlântico Norte, para que se criasse um estatuto para as forças militares européias de defesa comum que não estariam sobre o comando da OTAN, bem como de uma sistematização mais profunda da cadeia hierárquica das forças da Aliança. A UEO deveria ser instrumento de reforço do componente europeu na Organização, e a duplicidade de competências seria evitada por ambas. A adesão alemã ao Tratado do Atlântico Norte também fez com que a OTAN declarasse não reconhecer o governo da Alemanha Oriental como legítimo e condenar a ocupação soviética abertamente em seus comunicados oficiais. O protocolo de adesão da Alemanha ao Tratado foi aprovado por seus signatários no dia 24 de outubro de 1954.

A Aliança Ocidental, nome também atribuído à OTAN, no ano de 1955 assistiu à conformação de uma aliança militar dos países do leste europeu com a potência soviética, o Pacto de Varsóvia. Essa aliança militar, além de contar com o aparato militar da URSS, possuía uma cadeia hierárquica mais claramente definida entre seus componentes, que além dos soviéticos, contava com Tchecoslováquia, Hungria, Bulgária, Polônia, Romênia, Albânia e Alemanha Oriental. Duignan afirma que a sincronicidade desta aliança era maior do que a observada na OTAN por conta dos regimes que havia nos países que a compunham, que mantinham relações diretas com o partido que governava a URSS. Além disso, o fornecimento de material bélico era todo feito pelos soviéticos, o que os poupava de corrigir assimetrias de forças e também de harmonizar operações e treinar pessoal.

A associação da Alemanha Oriental ao Pacto de Varsóvia e a reunião de Genebra entre os quatro grandes vencedores da Segunda Guerra Mundial evidenciaram de uma vez por todas a inviabilidade de uma reunificação alemã e também de futuros acordos entre as superpotências quanto à região européia. Com isso, uma pluralidade de estudos em âmbito

²⁵ Duignan, Op. Cit., p. 07.

militar foi fomentado na OTAN para contrabalançar o salto que o bloco oriental deu em 1955, o que, associado a questões diversas sobre planos políticos mais autônomos da França em relação à ordem bipolar, traria divergências profundas para o destino da Organização, como veremos a seguir.

1.3. Dissensão na aliança

Com a subida de De Gaulle (1958-69) ao poder na França, mudança importante impôs-se às relações europeias, pois esse presidente buscava recobrar a chamada “grandeza” (*grandeur*) de seu país, denunciando a rigidez do bi-polarismo, as relações transatlânticas e também a supra-nacionalidade das organizações comunitárias nascentes na Europa. Isso porque o desenvolvimento de órgãos supranacionais ali era garantido, de acordo com seu ponto de vista, pelo lastro estratégico dos EUA, o que o motivou a propor o estabelecimento de uma “Europa política”. Isso seria feito nos moldes de uma organização internacional sem estatuto jurídico declarado, com comissões intergovernamentais que estabeleceriam a política de defesa, de cultura, política externa e economia dos países que dela fizessem parte.²⁶ A idéia foi rechaçada principalmente pelos países do Benelux, formado por Bélgica, Holanda e Luxemburgo, por exemplo, que tinham na proximidade com os Estados Unidos um vetor que lhes garantia autonomia frente aos países europeus “maiores”.

A vertente estratégica do plano de autonomia de De Gaulle foi a criação de uma força nuclear autônoma pela França, algo que também era almejado pelos ingleses e objeto de discordância interna aos aliados desde o início da década de 1950, como se buscou expor acima. A crítica francesa assentava-se sobre a acepção de que o aparato nuclear norte-americano, que era de longo alcance, não respeitava as reais necessidades de segurança dos aliados europeus, pois prevenia apenas o recurso soviético ao uso da bomba atômica, mas não necessariamente de investir em escala inferior sobre a Europa. Fazia-se necessário, portanto, que forças nucleares autônomas fossem desenvolvidas pela França para garantir sua segurança e sua autonomia frente às superpotências.

Concomitantemente a isso, portanto, iniciaram-se uma série de debates dentro dos órgãos de planejamento militar da OTAN, de maneira a buscar prevalência sobre a balança estratégica na Europa. A Inglaterra, que também tinha planos autônomos de desenvolvimento

²⁶ Maurice Duverger ilustra de maneira mais detalhada a mudança de postura da França em sua obra *A Europa dos Cidadãos*. DUVERGER, Maurice. *A Europa dos cidadãos*. Lisboa: Edições ASA, 1994.

de armas nucleares, contava com a possibilidade de consegui-lo por meio de cooperação com os EUA, algo que a França tentaria sem sucesso. Desde 1955, ao se tocar no assunto das armas nucleares, além de se notar a preocupação dos Estados-membros da aliança em se equipar frente à nova capacidade do inimigo, encontram-se também indícios da relação de cooperação entre Estados Unidos e Inglaterra sobre a questão:

O conselho adotou procedimentos pensados para dar novo impulso e direção ao futuro planejamento da aliança e para assegurar cooperação mais próxima nesse campo. O conselho expressou a firme determinação de todos os governos-membros de ver as forças atlânticas equipadas com os mais modernos armamentos. O conselho notou com satisfação que um progresso substancial poderia ser atingido nesse aspecto como resultado da importante assistência dos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá.²⁷

Ainda, neste mesmo sentido, encontramos uma advertência bastante concreta em comunicado emitido em 1956 que, além de fornecer dados para percebermos a visão que se tinha da política soviética, serviu ainda como base para a elaboração de um novo plano de cooperação entre os aliados, para conter não apenas a ameaça externa do comunismo, mas também para deter o avanço dos partidos comunistas no cenário político interno dos mesmos:

O poder militar soviético continua a aumentar. A segurança permanece, contudo, como um problema básico, e as potências devem continuar a priorizar a manutenção de sua unidade e força. No entanto, prospectos atuais parecem dar escopo a futuras iniciativas pacíficas na parte das potências atlânticas. Elas estão determinadas a se dedicar a essas iniciativas com a mesma energia que demonstraram ao construir e manter sua organização defensiva.²⁸

²⁷ The Council adopted procedures designed to give new impulse and direction to the future defence planning of the Alliance and to ensure even closer co-operation in this field. The Council expressed the firm determination of all member governments to see the Atlantic forces equipped with the most modern weapons. The Council noted with satisfaction that substantial progress could be achieved in this respect as a result of the valuable assistance of the United States, the United Kingdom and Canada. Idem. Tradução nossa.

²⁸ Neste comunicado figuram diversas medidas importantes de cooperação em assuntos não-militares, que não serão aqui abordados detalhadamente por limitações metodológicas. "Soviet military power continues to increase. Security remains therefore a basic problem, and the Atlantic Powers must continue to give priority to the maintenance of their unity and strength. However, present prospects seem to leave scope for further peaceful initiatives on the part of the Atlantic Powers. They are determined to pursue these initiatives with the same energy that they displayed in building up their defence organization and with which this will be maintained." ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 13/12/1956. Acesso em 13/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/bt-a3.htm>>. Tradução nossa.

Esses acontecimentos contariam com medidas concretas anos depois, por volta de 1958, quando se reavaliou a doutrina estratégica da OTAN, estabelecendo assim de que maneira seria mantido o equilíbrio dissuasório no tabuleiro europeu. Basicamente, após a revisão da estratégia, o que ficou estabelecido é que ela se manteria fortemente calcada no desencorajamento de ofensivas, compreendendo o programa “Escudo”, com seu componente convencional e nuclear, e também forças nucleares retaliatórias. Ainda foram reforçadas as necessidades de fomentar a confiança mútua entre os aliados do Atlântico Norte e também o treinamento conjunto dos efetivos.

Eles (os países) confirmam seu apoio à estratégia da OTAN para a preservação da paz e para a defesa dos países membros, fundadas no conceito de forte dissuasão, compreendendo o escudo, com seus elementos convencionais e militares, de forças retaliatórias.²⁹

O que se pode observar no excerto acima apresentado é que, muito embora a necessidade de equipar a OTAN de meios nucleares de dissuasão, não se menciona, em todo documento, de que maneira esse elemento será fornecido para a defesa da aliança. O que se pode perceber, a partir da interpretação do texto do comunicado, é que, nesse momento, o principal pilar estratégico residia na projeção máxima do fator nuclear através de armamentos pesados, ao contrário de se utilizar armas, convencionais ou não, em níveis sub-estratégicos. Esse tipo de resposta, com arsenais maciços, corresponde à fase de enfrentamento frontal entre as superpotências.

O conselho examinou a situação militar da aliança. Depois de ouvir relatórios pelo *Standing Groups* e dos Supremos Comandantes aliados, os ministros enfatizaram a necessidade vital, em vista do aumento contínuo de armamentos soviéticos, de sustentar sem relaxamento o esforço dos países membros de melhorar o poder defensivo da aliança. O conselho reafirmou que a estratégia defensiva da OTAN continua a ser baseada na existência de forças escudo efetivas e no desejo manifesto de usar forças retaliatórias nucleares para repelir a agressão.³⁰

²⁹ They confirmed their support of the basic NATO strategy for the preservation of peace and for the defence of member countries. This defensive strategy continues to be founded on the concept of a strong deterrent, comprising the Shield, with its conventional and nuclear elements, and the nuclear retaliatory forces. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 17/04/1958. Acesso em 13/04/2009. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c580417a.htm>>. Tradução nossa.

³⁰ The Council examined the military situation of the Alliance. After hearing reports by the Standing Group and the Supreme Allied Commanders, the Ministers emphasized the vital need, in view of the continuing increase in

Algo que os documentos não tornam possível de se apreender apenas com sua leitura e análise é a dinâmica pela qual os debates sobre a estratégia a ser colocada em prática eram discutidas no interior da aliança. De maneira geral, apresentam-se no texto final apenas os pontos sobre os quais se construíram, finalmente, os consensos. De qualquer forma, ao se aproximar o texto das *Communiqués* com a postura dos EUA frente aos seus aliados, de acordo com as fontes bibliográficas desta pesquisa, percebe-se que, muitas vezes, as afirmativas dos comunicados parecem partir do referencial estadunidense, e não necessariamente do grupo de países que compõe a OTAN. Embora a OTAN se caracterize como uma aliança, suas unidades contam com particularidades e necessidades diferentes. Em virtude disso, em alguns pontos, a serem mostrados mais adiante, onde houve divergências entre aliados, as propostas para uma posterior conciliação aparecem de forma discreta nos documentos subseqüentes, ou então desaparecem das pautas. Talvez isso se devesse ao fato de que esses comunicados tinham, na época em que foram emitidos, uma função informativa, de acesso público, e dessa forma, também funcionavam como uma ferramenta de promoção da coesão da aliança perante a sociedade em geral, além de ter a função de comunicar ao inimigo o estado de harmonia da aliança.

O que foi argumentado acima encontra respaldo em comunicado emitido em dezembro de 1960, quando o assunto de uma possível reunificação da Alemanha caminhava para um esgotamento, devido, entre outros fatores, à irredutibilidade das potências. O presente fato, associado ao “desenvolvimento de mais armamentos” por parte do bloco socialista, que é percebido pelas constantes reafirmações da necessidade de equipar os arsenais da OTAN com todos os tipos de armas possíveis, alimentou a discussão entre os membros da organização.

5. Tendo em vista que a Aliança Atlântica deve perseguir seus propósitos construtivos em paz e sem medo, confrontada como é pela ameaça do crescimento da força militar Comunista, as nações do Atlântico Norte devem ser capazes de responder a qualquer ataque com o quanto de força que deva ser apropriado. Deve haver um balanço próprio nas forças da aliança de natureza nuclear e convencional para garantir a necessária flexibilidade. Os ministros, à

Soviet armaments, to sustain without relaxation the effort of member countries to improve the defensive power of the Alliance. The Council reaffirmed that NATO defensive strategy continues to be based on the existence of effective shield forces and on the manifest will to use nuclear retaliatory forces to repel aggression. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 18/12/1958. Acesso em 13/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c581216a.htm>>. Tradução nossa.

luz da revisão anual, tomaram nota do progresso que tem sido feito, e expressaram sua determinação em continuar seus esforços para melhorar a força defensiva e dissuasória da Aliança. 6. nesse sentido, o governo dos Estados Unidos sugeriu o conceito de uma força multilateral de MRBM para a apreciação da aliança. O conselho tomou nota da sugestão dos Estados Unidos com grande interesse e instruiu os representantes permanentes a estudarem a sugestão e o que a ela se relaciona detalhadamente. O conselho apreciou a garantia dos Estados Unidos de manter na área da OTAN as armas americanas disponibilizadas para a organização.³¹

No início do quinto parágrafo do documento, acima transcrito, percebe-se a presença constante do inimigo “ameaçador” nos debates entre as partes da aliança, com sua “força crescente”. Logo em seguida, reafirma-se a necessidade de se manter o equilíbrio dissuasório entre os lados ocidental e oriental da Europa para a garantia da segurança regional. Posteriormente a isso, se pode notar que é introduzido o elemento principal dos debates entre europeus e norte-americanos a respeito da defesa comum, residente na natureza dos armamentos a serem colocados à disposição da aliança, se convencionais, nucleares ou combinadas.

O que parece mais significativo no excerto exposto está presente no parágrafo 6º, quando os EUA aparece como um ator citado em separado dos demais, que ficam circunscritos pela palavra “aliança”. Nesses momentos em que o sujeito do documento é dividido entre mais de uma parte é que se percebe que havia uma discussão a respeito dessa matéria entre os componentes da organização quanto à tecnologia nuclear. Além disso, ao observarmos que os EUA “propôs o conceito de *Medium Range Ballistic Missiles (MRBM)*”, e que assegurou a manutenção de armas nucleares em território europeu, indicam que havia reivindicações a esse respeito naquele meio.

A discussão sobre os mísseis de médio alcance, ou seja, de um tipo de armamento de nível sub-estratégico, refletia uma nova necessidade para o “equilíbrio dissuasório” na

³¹ 5. In order that the Atlantic Alliance may pursue its constructive purposes in peace and without fear, confronted as it is by the menace of growing Communist military strength, the North Atlantic nations must be able to respond to any attack with whatever force might be appropriate. There must be a proper balance in the forces of the Alliance of nuclear and conventional strength to provide the required flexibility. The Ministers, in the light of the Annual Review, took note of the progress which had been made, and expressed their determination to continue their efforts to improve the deterrent and defensive strength of the Alliance.

6. In this connection, the United States Government suggested the concept of an MRBM multilateral force for consideration by the Alliance. The Council took note of the United States suggestion with great interest and instructed the Permanent Representatives to study the suggestion and related matters in detail. The Council welcomed the assurance of the United States to maintain in the NATO area United States nuclear weapons made available to NATO. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 18/12/1960. Acesso em 13/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c601216a.htm>>. Tradução nossa.

Europa, conceito este que em última instância garantia a segurança da região, como argumentavam os próprios Estados da aliança. Os armamentos pesados, de longo alcance, estavam associados a um tipo de atuação de nível estratégico, ou seja, a posse de armas desse tipo garantia, por si só, a manutenção do equilíbrio imobilizante sobre a Europa e, conseqüentemente, a sua segurança. Essa visão, no entanto, parece ter mudado, com o início da recuperação econômica européia, pois o referencial europeu começou a exigir uma visão de estratégia mais elaborada e que garantisse até mesmo a estabilidade de suas fronteiras.

Podem-se constatar os resultados dos debates a respeito dos meios de garantir a defesa da Europa com a reafirmação do compromisso norte-americano em manter a concessão de submarinos nucleares para a região. Isso foi feito ainda em conjunto com a Inglaterra, que por volta de 1962 contava com submarinos fornecidos pelos EUA como resposta a suas pressões por apoio ao desenvolvimento de um programa nuclear próprio. Encontram-se evidências deste fato em comunicados do mesmo ano, uma vez que as tensões advindas do processo de construção do Muro de Berlim alarmaram os países da Europa continental.³² Além disso, com a crise dos mísseis cubanos, no mesmo ano, aventou-se que esforços deveriam ser realizados para aumentar os arsenais convencionais e também desenvolver armamentos mistos sob o comando da organização.

A materialização das propostas de maior participação dos aliados da Europa continental foi feita posteriormente, com o intuito de conciliar os interesses, como pode ser percebido no seguinte parágrafo de comunicado de 1963:

8. Ministros discutiram a política de defesa da OTAN e aprovaram os passos dados para organizar as forças nucleares a serem submetidas ao Supremo Comando Aliado da Europa (SACEUR). Isso inclui notadamente: concessão da V-bomber force britânica e de três submarinos Solaris ao SACEUR; b. estabelecimento pelo SACEUR em seu pessoal de um deputado responsável por assuntos nucleares; c. arranjos para maior participação de oficiais dos países da OTAN em atividades nucleares do Comando Aliado da Europa e na coordenação de planejamento operacional em Omaha; d. mais informações às autoridades nacionais, tanto política quanto militar. Os ministros receberam essas medidas para aumentar a efetividade da capacidade nuclear à disposição da aliança e para melhorar a coordenação e o controle de suas forças dissuasórias.³³

³² ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 06/05/1962. Acesso em 13/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c620504a.htm>>.

³³ 8. Ministers discussed NATO defence policy and approved the steps taken to organize the nuclear forces assigned or to be assigned to the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). These include notably: a.

Nesse ponto tornam-se claras algumas atitudes dos países da OTAN já mencionados pela bibliografia estudada. Além dos submarinos, que atendiam as demandas européias de garantir sua segurança através do amparo dado pela posse de armas nucleares, também a reivindicação de maior participação nas decisões a respeito do emprego das mesmas e de seu comando pode ser notada, ao qual se soma um terceiro elemento ainda não mencionado neste trabalho. Os EUA, em resposta às aspirações dos aliados quanto à questão nuclear, passou a pressioná-los a aumentar os investimentos também em arsenais convencionais, o que seria um elemento dissuasório importante, custoso, e que, por esse motivo, era relegado pelos europeus a um segundo plano, sendo garantido ainda, em grande medida, pela potência. A questão nuclear na defesa dos países da aliança, a partir desse momento passou a ser estudada por um grupo subordinado ao comitê de defesa da OTAN, para traçar quais seriam as diretrizes a serem tomadas pela aliança, e esse tema foi retomado nas reuniões do conselho no ano de 1965.

Descontentes com o não apoio americano ao seu projeto nuclear, e discordantes da manutenção do *status* da Europa com o lastro estratégico dos EUA, os franceses, em março de 1966, retiraram-se por fim do comando da Organização, sendo que também as bases militares deveriam ser retiradas de seu território. Os quartéis foram então transferidos para os países do Benelux, e o Colégio de Defesa foi acolhido pela Itália, bem como as estruturas de alguns comandos regionais sofreram também algumas modificações. As decisões militares de maior importância que envolvessem a França seriam a partir de então tratadas diretamente entre o Supremo Comando Aliado da Europa (SACEUR, sigla em inglês) e o alto comando francês, e posteriormente passariam para as etapas de implementação.

Nessa reunião, o Conselho: a. acolheu a declaração feita pelo Sr. Luns nas discussões que tomaram lugar em 6 de junho entre os quatorze ministros; b. concordou em transferir os quartéis militares da OTAN da França; c. estendeu um convite para os países do

assignment of the United Kingdom V-bomber force and three United States Polaris submarines to SACEUR; b. establishment by SACEUR on his staff of a Deputy responsible to him for nuclear affairs; c. arrangements for broader participation by officers of NATO member countries in nuclear activities in Allied Command Europe and in co-ordination of operational planning at Omaha; d. fuller information to national authorities, both political and military. Ministers welcomed these measures to increase the effectiveness of the nuclear capability at the disposal of the Alliance and to improve co-ordination and control of its nuclear deterrent forces. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado final da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 24/05/1963. Acesso em 14/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c630522a.htm>>. Tradução nossa.

Benelux de garantir um novo lugar para o SHAPE; d. concordou que alguma simplificação deve ser feita na estrutura de comando.³⁴

A decisão de se retirar do comando militar adveio da adoção de planos próprios de desenvolvimento de armamentos nucleares, a partir de uma plataforma nacional de produção e de tecnologia orientadas para este fim. Com isso, a França passou a figurar como um elemento excepcional dentro da aliança, pois até então a posição dos países continentais baseava-se na tentativa de garantir maior cobertura nuclear para a organização, também com maior participação na determinação política do emprego das mesmas, como forma de garantir uma dissuasão eficiente que lhes favorecesse também economicamente.

A partir de então, é criado um novo órgão especializado na questão nuclear. O Grupo de Planejamento Nuclear (NPG, em inglês), onde sete países da aliança discutiam as diretrizes da aplicação da tecnologia nuclear em seu arsenal, além da distribuição dos mesmos pelo espaço, e tudo mais que a isso se relacionava, com sua primeira reunião em abril de 1967.³⁵ Nela, mostraram-se alguns dos referenciais iniciais dos países que faziam parte do seletivo grupo. McNamara, representante dos Estados Unidos na ocasião, afirmou que os efetivos nucleares estratégicos e sub-estratégicos já eram eficientes para a manutenção da segurança da região, sendo contrastado pelo representante inglês, que afirmou a necessidade de haver revisões constantes da composição das forças militares quanto ao melhor balanceamento entre armamentos convencionais e atômicos. Gerhard Schroeder, ministro das relações exteriores da Alemanha, por sua vez, defendeu a maior participação dos países hóspedes de bases nucleares na determinação política de seu emprego pela OTAN. Essas posturas se mantiveram basicamente as mesmas durante todas as reuniões do NPG, até o fim dos anos 60, quando foi formado um grupo de estudo para atualizar o conceito estratégico da organização para os anos subsequentes.

³⁴ At this meeting the Council: a. noted the statement made by Mr. Luns on the discussions which had taken place on 6th June among fourteen Ministers; b. agreed to transfer the military headquarters of NATO from France; c. extended a unanimous invitation to the Benelux countries to provide a new site for SHAPE; d. agreed that some simplification of the Command Structure should be carried out. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado final da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 08/06/1966. Acesso em 14/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c660607a.htm>>.

³⁵ O Grupo de Planejamento Nuclear, NPG, era formado então por Itália, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Turquia e Alemanha.

1.4. Detente e a Conferência de Helsinki

O descompasso entre a dinâmica da corrida armamentista e as aspirações dos Estados europeus em relação à sua segurança, associada ao relativo reconhecimento pelas superpotências de suas áreas de influência sobre a Europa fez com que se iniciasse um esforço coletivo de relaxamento das tensões sobre a região. A saída da França do comando da OTAN foi sintomática a respeito disso, pois a decisão de ter o domínio da produção de armamentos nucleares buscava garantir maior participação deste país no cenário político internacional. Contribuiu para este contexto também a pulverização do embate entre EUA e URSS, em especial para a Ásia e África, cujo exemplo máximo foi a Guerra do Vietnã, à qual se somaram as guerras de dissolução do império português na África.

Após a retirada francesa, novas diretrizes estratégicas passaram a ser discutidas na OTAN, entre elas foi elaborado o Relatório Harmel, um dos assuntos do próximo capítulo deste trabalho, mas o tema que ocupou maior espaço no debate foi a elaboração de uma nova tática para a Aliança diante de uma hipótese de conflito com a URSS. O conceito de resposta flexível buscava responder ao perfil de guerra planejado pelos soviéticos, prolongada e maciça, buscando-se ainda a incrementação de armamentos nucleares de “dano controlado”, mas também expandir a participação dos aliados nas decisões a respeito do uso dos arsenais. Isso deveria ser feito com especial atenção aos armamentos nucleares, por meio do NPG, como resposta à crítica feita pela França e pela Alemanha, notadamente em relação às decisões concernentes ao emprego de armas nucleares.

Um fato marcante para esse quadro foi a realização da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, realizada em Helsinki, entre 1973 e 1975, que se constituiu num fórum onde os países que circundavam os dois grandes pólos de poder da Guerra Fria passaram a manifestar de maneira mais clara seus pontos de vista a respeito da segurança regional, incorporar novos elementos a serem englobados nos esforços e na avaliação deste cenário e ainda concretizar acordos coletivos que visavam reduzir as possibilidades de conflitos naquela região.³⁶

No que diz respeito à segurança regional especificamente, ou seja, no ambiente em que se inserem os países signatários da Conferência, os princípios que regeriam suas relações

³⁶ Versão completa da ata final da conferência pode ser encontrada no sítio da organização oriunda das conferências sobre segurança na Europa. ORGANIZAÇÃO PARA SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA. Ata Final da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa, 1975. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf>, último acesso em 15/04/09.

seriam: 1. Igualdade soberana e respeito aos direitos inerentes à soberania; 2. Renúncia à ameaça ou ao uso da força; 3. Inviolabilidade das fronteiras; 4. Integridade territorial dos Estados; 5. Resolução pacífica de disputas; 6. Não-intervenção em assuntos internos; 7. Respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, incluindo as de pensamento, consciência, religião ou crença; 8. Direitos iguais e autodeterminação dos povos; 9. Cooperação entre Estados e 10. Cumprimento de boa-fé das obrigações sob a lei internacional.³⁷ Levando em consideração que a reunião de países realizou-se inclusive entre as duas maiores potências do globo, percebe-se que este evento é marcante como reprovação a diversas medidas que ambos adotavam em suas áreas de influência, ainda que o documento aqui mencionado pudesse caracterizar-se apenas e tão só como uma declaração de princípios. Para além disso, no entanto, são aprovadas ainda medidas de construção de confiança, tais como a notificação de ações militares, exercícios militares e intercâmbio de observadores.

A realização da Conferência serviu, portanto, como uma ferramenta adicional dos envolvidos na Guerra Fria para despressurizar o cenário político tanto externa quanto internamente a eles, de maneira que na OTAN, abriu-se espaço para o esforço em se rearmar. Hobsbawn, ao discutir a retomada da hostilidade americana nos anos 1980 frente ao adversário soviético, argumentou que a OTAN “... sob um governo democrata nos EUA e governos social-democratas e trabalhistas na Alemanha e Grã-Bretanha – havia recomeçado seu próprio rearmamento...” cerca de dez anos antes, trazendo uma série de fatores favoráveis à política americana da década seguinte.³⁸ Havia o pensamento na Aliança de que a *detente* e as negociações dentro da plataforma da CSCE só poderiam atingir o sucesso efetivo se o lastro estratégico fosse mantido no tabuleiro europeu.

Nas reuniões de planejamento de defesa da OTAN no final dos anos 1970 e durante a década de 1980, as capacidades das forças do Pacto de Varsóvia são constantemente mencionadas.³⁹ Segundo os comunicados finais dessas reuniões, a aliança do leste havia aumentado sua capacidade de meios de emprego de armas de alcance intermediário, suficiente para atacar toda a área da Europa ocidental, o que sustentou as recomendações e a

³⁷ Os signatários eram Alemanha Oriental, Alemanha Ocidental, Estados Unidos, Áustria, Bélgica, Bulgária, Canadá, Chipre, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Reunido, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mônaco, Noruega, Holanda, Polônia, Portugal, Romênia, São Marino, Vaticano, Suécia, Suíça, Tchecoslováquia, Turquia, URSS e Iugoslávia.

³⁸ Hobsbawn, Op. Cit., p. 247.

³⁹ Como nos comunicados de dezembro de 1976, disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26949.htm>; de 1977, disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_26971.htm>; de 1978, disponível em <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27006.htm>.

implementação de diversos programas de modernização de arsenais e efetivos, mas especialmente aqueles de mobilização rápida e com maior capacidade de sustentação pelo tempo. Um dos principais ganhos trazidos pela CSCE num primeiro momento, foi um relativo relaxamento da pressão das superpotências sobre os membros de suas coalizões na Europa, ocorrido paralelamente ao rearmamento de suas alianças militares. Isso redundaria num ciclo crescente de competição durante os anos 1980, até o fim da Guerra Fria, em 1989. Nesse período, a Aliança passou a contar com a Espanha entre seus países-membros, numa incorporação bastante mais discreta do que a de Grécia, Turquia e Alemanha, países que entraram também posteriormente a seu ato de fundação.

Em dezembro de 1981, na mesma ocasião da incorporação espanhola, a Organização emitiu seu primeiro ato de condenação ao terrorismo internacional, se prontificando a estudar uma abordagem do fenômeno dentro de sua competência quanto à segurança de seus signatários, sem menção específica a qualquer evento em particular. Dois anos depois, em 1983, a Aliança anunciou a sua primeira redução de arsenais nucleares, associando-a a um quadro que havia iniciado sua conformação a partir de negociações em 1977 com a URSS e o Pacto de Varsóvia. Foi noticiada a redução completa de 1.000 ogivas do arsenal da OTAN com o plano de reduzir mais 1.400 nos anos seguintes, com a ressalva que essas reduções estavam situadas no compromisso da Organização de manter apenas o aparato necessário para a suficiente autodefesa.⁴⁰ Ainda assim, afirmava-se nos documentos oficiais que os arsenais do Pacto de Varsóvia aumentavam suas capacidades, como se pode perceber nos anos de 1984, 1985 e 1986.

O ponto de vista dos membros da Aliança só se alteraria no ano de 1988, quando declararam perceber que os países do Pacto de Varsóvia demonstravam sinais de mudança na postura política e militar. “Notamos sinais encorajadores de mudança nas políticas da União Soviética e em alguns de seus aliados. Isso cria o prospecto de maior abertura em suas relações com seus povos e com outras nações”.⁴¹ Em março de 1989, os aliados recebiam com entusiasmo a transição democrática nos países do leste europeu e o recuo da URSS. Com isso, foram anunciados uma série de objetivos a serem alcançados pela aliança, dentro de duas

⁴⁰ Referências no comunicado final da reunião do Grupo de Planejamento Nuclear (NPG) de outubro de 1983. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/SID-A22A1228-612B8B9F/natolive/official_texts_23221.htm>, último acesso em: 16/04/09.

⁴¹ “We have noted encouraging signs of change in the policies of the Soviet Union and some of its allies. This creates the prospect for greater openness in their relations with their own peoples and with other nations.” Declaração dos Chefes de Estado da OTAN. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 11/03/88. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23457.htm>, último acesso em 17/04/09. Tradução nossa.

plataformas: no âmbito da relação entre Estados, o não-recorso à força para a resolução de disputas na Europa, e quanto à organização da aliança na defesa comum, a prontidão quanto às instabilidades advindas das mudanças políticas no antigo bloco socialista.

Com o fim da Guerra Fria, foi lançada uma série de documentos, a fim de atualizar a abordagem da OTAN frente ao novo contexto internacional, procurando dar conta de diversos eventos que a dissolução do bloco oriental engendraria, além de outros mais acrescentados pela extinção do conflito bipolar pelo globo. Os documentos mais emblemáticos desse momento da Organização foram o Relatório Harmel, de 1967, retomado em 1989, a Declaração de Londres, de 1989, e “O Novo Conceito Estratégico da Aliança”, de 1991, revisado e reafirmado em 1999. Esses documentos serão apresentados a seguir no capítulo 2, dentro de nossa análise a respeito do conceito de segurança da OTAN, e especialmente o último deles será abordado em articulação com seu contexto histórico, fortemente marcado pelos acontecimentos dos Bálcãs da década de 1990, no capítulo 3.

Capítulo 2

O conceito de segurança coletiva e o enquadramento da intervenção nos Bálcãs

Pretendemos fazer neste capítulo uma discussão do que vem a ser segurança internacional como um construto político, porque é sobre ele que se projetam políticas de Estado e a cooperação dentro de uma organização internacional como a OTAN. Pensadores das relações internacionais elaboraram diferentes noções de segurança a partir de sua maneira de interpretar a política fazendo delas uma “ferramenta” que lhes permitisse observar os fenômenos e interpretá-los, priorizando a tradição dos dirigentes do Estado na condução de seus interesses na esfera internacional. Outros procuraram fomentar, por meio da re-elaboração teórica do conceito, incutir novos pontos de vista a respeito do que deve ser buscado na política e naqueles que a praticam.

Entendemos que a relação entre os que pensam a política e os que a fazem caracteriza-se por uma espiral, onde a reflexão, a ação e as dinâmicas entre os atores propiciam a ocorrência dos fatos. Por esta razão, buscamos conciliar em nosso trabalho as discussões dos estudiosos do assunto, a materialização em documentos das decisões dos atores e ainda obras que nos auxiliaram a articular esses elementos no esforço de análise.

Keith Krause, em seu artigo *Critical Studies and Security*, ao responder a críticas feitas por John Mearsheimer à teoria crítica como abordagem aos estudos de segurança, afirma que o intuito desta corrente de pensamento seria avaliar como as escolhas políticas são construídas, selecionadas e aplicadas.⁴² O autor indica que os elementos básicos do pensamento em segurança internacional, a saber, a natureza e a fonte das ameaças e também o objeto a ser assegurado, são construtos políticos e dependem de dinâmicas internas às diversas sociedades nacionais para que se articulem. Logicamente, com a intensificação da comunicação em âmbito internacional, os pontos de vista de cada uma delas é transmitida às demais, e cada um deles terá uma trajetória específica, podendo chegar à implementação final. Saint-Pierre, além disso, nos chama a atenção para o sujeito da segurança, que não é apenas quem elabora a política baseada na percepção de ameaças, senão aonde a própria ameaça se constitui:

⁴² KRAUSE, Keith. *Critical Theory and Security*. Toronto: York Centre for International and Security Studies, 1996. Paper ocasional. P. 07.

A ameaça em si mesma, não constitui um perigo. O perigo pode ser externo a nós; a ameaça não. A ameaça se constitui em nós, o perigo tem existência própria. Embora ela seja apenas um sinal ou percepção, ela intimidada, ela pode provocar temor ante a possibilidade de perdermos o estado de segurança.⁴³

Tendo em vista os argumentos apresentados, entendemos que a análise da OTAN e de sua operação no Kosovo, de acordo com o viés que nos interessa discutir, deve dar especial atenção à dinâmica sobre a qual as ações são elaboradas e postas em prática. Por meio das ameaças expressas buscaremos captar o sujeito da segurança, o objeto a ser assegurado e ainda avaliar se a elaboração desse pensamento realmente foi determinante nas medidas adotadas.

2.1. Um arranjo de Segurança Coletiva

Emma Rotchild, em artigo na revista *Daedalus*, afirma que em diversos momentos pós-guerra, o mundo ocidental assistiu a uma redefinição de termos comuns quanto à segurança internacional pelos atores sentados à mesa de negociação, com o objetivo de evitar a ocorrência de fatores que causaram a guerra passada:

Todos os grandes acordos pós-guerra dos tempos modernos vieram acompanhados, seja em Viena em 1815, em Versalhes em 1919, e São Francisco em 1945, de novos princípios de segurança internacional. Um princípio foi pensado para ecoar sobre o seguinte, sobre os tempos turbulentos de mudança.⁴⁴

Embora a autora pareça dizer apenas o óbvio, cabe a nós ressaltar duas questões que estão subjacentes ao seu argumento. A primeira delas seria o mútuo reconhecimento entre as partes do acordo político de que há um papel para cada uma no novo contexto, pois elas estão inseridas num ambiente comum de relações e se assemelham entre si como entidades políticas com interesses comuns. A segunda indica que pode haver quem esteja fora do grupo de

⁴³ SAINT-PIERRE, Héctor L. Reconceitualizando «Novas Ameaças». MATHIAS, Suzeley Kalil & SOARES, Samuel Alves (orgs.). *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas. Desafios para a cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicurezza, 2003, p. 26.

⁴⁴ “All the great postwar settlements of modern times have since been accompanied, at Vienna in 1815, at Versailles in 1919, and at San Francisco in 1945, by new principles of international security. One principle has been thought to echo to the next, across the turbulent intervening times” ROTCHILD, Emma. *What is security?* In: *Revista Deadulus, American Academy of Arts and Sciences*: Cambridge, Massachussets, 1995. Vol. 124, 3 ed. p. 56.

alguma maneira, por conta dos casos apontados por ela, seja por certos países estarem fora da área onde a guerra ocorreu ou pelo fato de terem sido vencidos na guerra – como a Alemanha na Segunda Guerra Mundial, por exemplo.

Terminada a Segunda Guerra Mundial, plasmou-se na fundação da Organização das Nações Unidas (ONU) o que seria a nova ordem internacional baseada em seus vencedores e um dos órgãos dessa instituição, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), seria o órgão executivo encarregado da manutenção da paz e da segurança internacional. Isso quer dizer que a fundação desta organização aponta para a elaboração de um conceito de segurança no qual os seus sujeitos seriam os países que dela fazem parte, com especial participação daqueles que estão no CSNU. Podemos recorrer, por conta disso, ao pacto constitutivo da ONU, tanto para captar qual seria a concepção subjacente nessas duas expressões apenas mencionadas, quanto para observar a materialização de políticas nelas embasadas.

Paralelamente, no entanto, União Soviética e Estados Unidos, no seio desta nova realidade internacional em que aparentemente estariam próximos, começaram paulatinamente a se distanciar e se antagonizar mutuamente em diversas áreas, entre elas na esfera político-militar. Em virtude disso, o consenso necessário para que as políticas de segurança pensadas para esse conjunto de Estados sob a Carta do Atlântico corroe-se, e a partir da aproximação entre os países europeus ocidentais e os EUA, elaborou-se uma visão particular de segurança, cujo braço político-militar concretizou-se na OTAN.

A Doutrina da Segurança Coletiva é notoriamente associada ao presidente americano Woodrow Wilson que, nas negociações de Versalhes, finda a Primeira Guerra Mundial, procurou executar o ideário de seus chamados 14 pontos, que haviam sido proferidos em reunião do congresso estadunidense.⁴⁵ A maioria deles versava sobre o status político de alguns países da Europa que passaram por ocupações ou questionamento de fronteiras, mas dois deles parecem ser a fonte da associação entre o conceito de segurança coletiva e as idéias do presidente norte-americano. O primeiro ponto critica a prática da diplomacia e a celebração de tratados de maneira secreta, e o último prevê a criação de um organismo que preserve a integridade territorial de todos os países que dele façam parte, sendo eles pequenos ou grandes, harmonizados a partir da celebração de diversos acordos mútuos. Em outras palavras, trata-se da superação de desconfianças no âmbito político-militar entre países que desejam se associar, e, em consequência, a garantia de sua integridade territorial.

⁴⁵ Para acessar este documento: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wilson14.htm>>

De acordo com os irmãos Charles e Clifford A. Kupchan, define-se o arranjo de segurança coletiva pela união institucionalizada de “todos os Estados contra um”, o que garantiria maior estabilidade que a balança de poder tradicional no sistema internacional. A estabilidade é vista como ausência de uma “guerra maior”, e fruto da cooperação. “Qualquer instituição que é predicada pelos princípios de equilíbrio regulado e de todos contra um recai sobre a família da segurança coletiva”.⁴⁶ Os mecanismos de segurança coletiva proporcionariam, de acordo com os autores, capacidade dissuasória aos seus membros frente ao inimigo e ainda forneceria mútua fiscalização entre os mesmos, redundando na construção de confiança mútua, o que lhes possibilita, diante do sucesso, redirecionar esforços para ganhos absolutos em outras áreas, como a econômica e, em compensação, faz com que as questões internacionais sejam permanentemente ligadas às nacionais.

Na Carta das Nações Unidas, os Estados se comprometem em eliminar coletivamente as “ameaças à paz” e a preservarem a paz e a segurança internacional e se declaram iguais entre si. No capítulo IV, no qual estabelecem as competências dos órgãos da ONU, é conferido ao Conselho de Segurança o poder de executar ações no campo militar, ficando delegada à Assembléia Geral apenas a capacidade de fazer recomendações nesse sentido, ou de pedir pronunciamentos em relação às decisões tomadas. Se consideramos aqui ressonâncias da acepção original do conceito de segurança coletiva sobre o documento de fundação da ONU, devemos ressaltar que se por um lado determinados países se comprometem a não fazer o uso da força para resolver suas disputas, por outro eles se reservam o direito de dela fazerem uso, caso haja uma agressão a algum deles, de acordo com o artigo 51 da Carta.⁴⁷ Isso quer dizer que se abre espaço para a intervenção militar em uma ocasião como esta, considerada como legítima e legal, se a guerra for deflagrada em legítima defesa. Ainda que na atualidade a organização englobe praticamente todos os países do orbe, sua estrutura de segurança sustenta-se também pela possibilidade de que haja um Estado que ataque aqueles que dela participam. A dificuldade de se criar consenso quanto às ameaças à segurança comum e nas respostas a serem dadas a elas tendem a aumentar com maior número de países-membros.

O raciocínio ora exposto se aproxima daquilo que argumenta Emma Rotchild, em citação mais acima, de que se criaria uma nova concepção de segurança com o fim da

⁴⁶ “Any institution that is predicated upon the principles of regulated balancing and all against one falls into the collective security family” KUPCHAN, Charles A. & Clifford A. The promise of Collective Security. In: MEARSHEIMER, John J. et alli. *Theories of War and Peace*. Cambridge: MIT Press, 2000. p. 398.

⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Endereço eletrônico: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>, último acesso em 28/08/08.

Segunda Guerra Mundial, o que de fato ocorreu. Isso poderia ter sido posto em prática de maneira diferente se não fosse a emergência de um novo conflito paralelamente ao estabelecimento da ONU, a Guerra Fria. Muito embora formalmente não houvesse uma guerra entre membros do CSNU, que seriam os encarregados de propor ações contra conflitos armados que envolvessem países da organização, o antagonismo crescente entre eles nos anos 1940 promoveu mudanças drásticas na concepção de políticas de segurança de ambos os lados. Percebendo na URSS uma fonte de ameaças, a opção dos EUA foi a de amparar os países da Europa ocidental econômica e militarmente, obtendo em troca a proximidade ao território europeu e a celebração de um vínculo definitivo com o destino destes países que perdura até a atualidade.⁴⁸

Inicialmente, a componente econômica do vínculo transatlântico assentou-se sobre a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), que era o principal veículo institucional para a concessão dos fundos advindos do Plano Marshall. Segundo fontes oficiais, os participantes da organização receberam cerca de US\$ 11.800.000.000 entre 03 de abril de 1948 e 31 de junho de 1950, sendo os principais beneficiários a Inglaterra, com uma parcela de 24%, a França, com 20%, a Itália com 11,1% e a República Federal da Alemanha com 11%.⁴⁹ A realização da ajuda econômica aos países europeus, de acordo com a concepção em que foi planejada, deu-se por meio de reformas nas estruturas de regulação do comércio e das políticas alfandegárias entre os Estados participantes, num movimento de liberalização e de harmonização de políticas. Em 1949, ao perceberem que os fundos destinados à Europa estavam apenas equilibrando o déficit da balança comercial com os Estados Unidos, a concessão de investimentos diretos na economia reforçou a necessidade de se avançar na cooperação. Graças a pressões dos Estados Unidos, ao fim de 1950, “... 60% do comércio privado intra-europeu havia sido liberalizado, porcentagem essa que aumentou para 84% em 1955 e para 89% em 1959.”⁵⁰ Soma-se a isso a criação da União Européia de Pagamentos, que visava firmar a convertibilidade entre as moedas correntes, remover restrições em termos de quantidade e ainda suprimir tarifas.

O vínculo entre ajuda econômica e mitigação das ameaças à aliança firmada entre Estados Unidos, Canadá e Europa pode ser ilustrado pelas afirmações de Henry Kissinger em

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Endereço eletrônico: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>, último acesso em 28/08/08.

⁴⁹ Acesso à informação no site da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE): <http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1,00.html>.

⁵⁰ Idem. <http://www.oecd.org/document/48/0,3343,en_2649_201185_1876912_1_1_1_1,00.html>.

sua obra *Diplomacia*.⁵¹ Segundo o autor, havia a noção entre os círculos de poder nos EUA de que desestabilizações políticas são provocadas por frustrações de expectativas sociais e econômicas das populações dos Estados, advinda das experiências estadunidenses com o *New Deal*. Eric Hobsbawm corrobora de alguma maneira a tese de Kissinger com as afirmações abaixo:

A situação do imediato pós-guerra em muitos países liberados e ocupados parecia solapar a posição dos políticos moderados, com pouco apoio além do de seus aliados ocidentais, e assediados dentro e fora de seus governos pelos comunistas, que emergiam da guerra em toda parte mais fortes que em qualquer época do passado, e às vezes como os maiores partidos e forças eleitorais de seus países.⁵²

Podemos afirmar que as experiências históricas dos americanos deram substância às medidas políticas que foram elaboradas para garantir seus interesses quanto à segurança no hemisfério ocidental no alvorecer da Guerra Fria.

Segundo Buzan e Waeber, a política nos Estados Unidos no final da década de 1940 e no início dos anos 1950 sofreu forte influência do pensamento liberal norte-americano, que pregava a associação entre segurança e cooperação econômica por conta dos riscos que uma possível militarização excessiva das relações com a Europa poderia trazer às liberdades individuais em ambas as localidades.⁵³ As medidas pensadas deveriam ser direcionadas à contenção da URSS e do comunismo como formas viáveis de atender a demandas internas, o que ocorreu tanto na Europa como na política interna dos EUA. Isso teria sido acompanhado pela refutação da balança de poder como recurso da política internacional, daí a retomada da segurança coletiva como vetor da ação do “ocidente” no sistema internacional.

Antes da assinatura do Tratado do Atlântico Norte, um estudo foi apresentado ao Congresso Americano para que se deliberassem quais seriam as medidas a serem tomadas pelo governo frente à situação européia. O principal fomentador de tal pesquisa e articulador político pela aprovação da intervenção foi o senador Vandenberg, cujo nome seria atribuído à resolução do Congresso que estabeleceu que, além da ajuda econômica proveniente do Plano Marshall, houvesse também uma ajuda no âmbito militar, o que se fez por meio da Resolução 239 do Senado Americano. Nesta, principalmente em seus segundo e terceiro parágrafos

⁵¹ KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1999.

⁵² HOBBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Ed. Schwarcz, 1997. p.238.

⁵³ BUZAN, Barry & WAEVER, Ole. *Liberalism and Security: The contradictions of the liberal Leviathan*. Copenhagen: Copenhagen Research Institute, 1998. Livro em versão eletrônica.

explicitam-se as medidas que seriam adotadas por este país para a manutenção de sua segurança. Em suma, nesses artigos, estabelecia-se que o país desenvolveria alianças progressivas no âmbito de defesa, seja para benefício próprio ou coletivo, e que também se associaria com organismos baseados na ajuda mútua e cooperação.

A próxima etapa deste processo que interessa ao nosso trabalho seria a concretização da aliança entre Estados Unidos e Europa ocidental, que ocorreria através do reforço de um pacto já existente entre Inglaterra, França, Países Baixos, Luxemburgo e Bélgica, o chamado Pacto de Bruxelas.⁵⁴ Os elementos mais importantes deste tratado assentam-se no compromisso entre seus países-membros de aproximarem suas economias, políticas de desenvolvimento e se protegerem mutuamente de possíveis ataques de outros Estados – dando especial atenção naquele momento a uma possível retomada de políticas hostis por parte da Alemanha.⁵⁵ Além disso, apresenta-se nesse momento o compromisso destes países com a segurança coletiva, ali expresso de acordo com a premissa de que o ataque a um deles seria um ataque a todos, tendo como referência ao artigo 51 da Carta da ONU, pelo qual aos países que a subscrevem é resguardado o direito de responderem militarmente a agressões até que o Conselho de Segurança tome as medidas cabíveis para “restaurar a paz”.⁵⁶

A Carta do Atlântico Norte, que marca a fundação da OTAN, inicia-se com uma declaração de princípios gerais com os quais seus membros se comprometem:

(...) a salvaguardar a liberdade, a herança comum e a civilização de seus povos, fundadas nos princípios da democracia, da liberdade e do respeito às leis. Eles procurarão promover a estabilidade e o bem-estar na região norte-atlântica. Eles estão resolutos em unir seus esforços para a defesa coletiva e para a preservação da paz e da segurança.⁵⁷

O artigo VII do documento submete seus signatários ao CSNU, no que se trata de ações diretas para a preservação da paz e da segurança internacional – cabe lembrar que a intervenção da OTAN no Kosovo foi conduzida à revelia da aprovação do CSNU. A entrada de novos membros na organização depende, de acordo com o estabelecido, da submissão de

⁵⁴ BRUSSELS TREATY. Treaty of Economical, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-defense, de 17/03/48. <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b480317a.htm>>. Acesso em: 01/12/07. Tradução nossa.

⁵⁵ Idem. Artigo IV.

⁵⁶ Organização das Nações Unidas. Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, de 24/10/45. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/bt-un51.htm>>. Acesso em 01/12/07.

⁵⁷ “...To safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area. They are resolved to unite their efforts for collective defense and for the preservation of peace and security.” North Atlantic Treaty Organization. THE NORTH ATLANTIC TREATY, de 04/04/49. Disponível em <<http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>>. Acesso em 01/12/07. Tradução nossa.

sua candidatura ao governo dos Estados Unidos, que por sua vez a informará aos demais membros, para que juntos a referendem. Além disso, é prevista a revisão dos termos do tratado em seus 10º e 20º aniversários, sendo que na última ocasião alguma parte insatisfeita com o pacto poderá denunciá-lo, da mesma maneira que novos membros poderiam ser incorporados. O tratado entrou em vigor no dia 24 de outubro de 1949, depois de depositados os termos de ratificação de todos os países-membros, que seriam Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Itália, Dinamarca, Noruega, Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Islândia.

A fundação da OTAN, ao garantir maior capacidade defensiva aos seus componentes, vinculou os interesses norte-americanos aos de seus aliados europeus, mas também entrelaçou os negócios e interesses destes entre si, criando uma zona de estabilidade política no interior da aliança. De acordo com o que propôs Mayer, a presença de uma potência na Europa Ocidental garantiu que as disputas internas fossem atenuadas:

A integração européia, isto é, a suspensão da vigência das forças oponentes intra-européias desempenhara, no início da Guerra Fria, na perspectiva global dos EUA enquanto potência marítima, uma função instrumental-estratégica como baluarte contra um poder totalitário vitorioso que se estendia até Berlim.⁵⁸

Aron, foi mais objetivo e contundente ao comentar que os aliados europeus divergiam no campo político entre si, mas dentro de um ambiente cuja segurança era alicerçada na interferência da potência externa à região: “Os Estados-membros do Pacto do Atlântico Norte não estão protegidos contra envolvimento deste tipo, porque não renunciaram à sua independência diplomática: mas parecem protegidos contra uma chantagem militar, porque renunciaram à sua independência militar”.⁵⁹

Hobsbawm também verificou esta situação, analisando principalmente as relações entre Alemanha e França que, de rivais históricos, passaram a parceiros em diversas matérias do universo político, pois, segundo ele, a OTAN seria um dos componentes dos planos norte-americanos de reconstrução da Europa, baseados principalmente na economia alemã. Neste quadro, restaria à França, diante de sua posição dentro de seu espaço geográfico e político, escolher a melhor forma de se integrar a esta nova situação:

⁵⁸ MAYER, Tilman. *Linhas de conflito na Aliança Atlântica*. In: Europa e Estados Unidos: rivais ou parceiros? São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999, p. 48.

⁵⁹ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 604.

Contudo, para os americanos uma Europa efetivamente restaurada, parte da aliança militar anti-soviética que era o complemento lógico do Plano Marshall – a OTAN de 49 – tinha de basear-se realisticamente na força econômica alemã, reforçada pelo rearmamento do país. O melhor que os franceses podiam fazer era entrelaçar os negócios alemães ocidentais e franceses de tal modo que o conflito entre os dois velhos adversários fosse impossível.⁶⁰

Os Estados Unidos teve esse poder de agregar sob sua cobertura defensiva os países europeus por conta do monopólio nuclear, que era colocado à disposição dos mesmos de acordo com a necessidade de reagir à ameaça soviética. Cabe, portanto, acompanharmos a forma como este artifício dissuasório foi utilizado, não só a partir da perspectiva de uma corrida armamentista, mas também quanto ao compartilhamento interno à aliança.

O ex-presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, em livro lançado com suas propostas para uma política nuclear norte-americana para os anos 70, avaliou de forma bastante simples como evoluiu a produção nuclear de seu país, relacionando-a como resposta ao desenvolvimento soviético neste campo: “De 1945 a 1949, nós éramos a única nação no mundo a possuir um arsenal de armas nucleares. De 1950 a 1966, nós possuíamos uma superioridade incontestável em armamentos estratégicos. De 1967 a 1969, retivemos uma superioridade significativa.”⁶¹ Nesta citação podemos identificar alguns elementos que contribuem para nosso entendimento da questão, pois nela são relacionados inclusive o tipo de estratégia aplicada na resposta ao inimigo. Por ter uma grande vantagem em relação à URSS até 1966, não apenas em decorrência de um arsenal nuclear maior, mas também por dispor de meios eficientes de ataque, com poder aéreo e armas de alcance intercontinental, os Estados Unidos em grande medida manteve uma supremacia estratégica frente ao inimigo. Essas circunstâncias não mudariam até que os soviéticos se equiparassem aos norte-americanos, o que os forçaria a adotar novos meios de ao menos garantir o equilíbrio estratégico, mas sempre buscando a superioridade.

No âmbito das relações inter-aliados, a situação acima descrita teve dois vieses distintos: um de natureza político-estratégica e outro de natureza econômica. Primeiramente, o comando e o planejamento do uso das armas nucleares na Aliança Atlântica era centralizado

⁶⁰ Hobsbawn, *Op cit*, p. 238.

⁶¹ “From 1945 to 1949, we were the only nation in the world possessing an arsenal of atomic weapons. From 1950 to 1966, we possessed an overwhelming superiority in strategic weapons. From 1967 to 1969, we retained a significant superiority.”NIXON, Richard. *United States Foreign Policy for the 1970's: a new strategy for peace*. New York: Bantans Books, 1970, p. 08. Tradução nossa.

unicamente nos Estados Unidos, pelo fato de os europeus, no pós Segunda Guerra, terem pouco poder de barganha numa tentativa de exercer maior influência nestes assuntos, e como argumentou o próprio Aron, o sistema internacional tende sempre a ser condicionado de forma oligopolística:

A estrutura dos sistemas internacionais é sempre oligopolística. Os atores principais determinam, em cada época, como deve ser o sistema, muito mais do que são determinados por ele. Basta uma transformação do regime dentro de uma das potências principais para que mude o estilo e até mesmo o rumo das relações internacionais.⁶²

A partir deste ponto de vista, a tendência dos EUA seria a de manter o monopólio entre os ocidentais, uma vez que a distribuição da tecnologia militar na aliança dependeria de si, no contexto inicial da Guerra Fria. Isso porque dentro de sua concepção estratégica o jogo não teria se modificado de maneira significativa apenas com o advento da bomba nuclear soviética, sem que se desenvolvessem de forma significativa os meios de empregá-las. Carver, ao discutir o uso de armas convencionais na era nuclear, ilustrou esta situação:

Até o surgimento da bomba de hidrogênio ou de fusão em 1952, os vencedores da Segunda Guerra Mundial planejaram e treinaram suas forças como se nada tivesse mudado fundamentalmente, elaborando em longo prazo maiores campanhas em terra, mar e no ar, conduzidas nas mesmas linhas que aquelas experimentadas entre 1941 e 1945.⁶³

Em segundo lugar, enquanto a URSS não desenvolvesse meios de emprego de armas nucleares mais poderosos, para manter uma situação dissuasória desejada, naquele momento, não seria necessário aos Estados Unidos alterar a distribuição dos armamentos ou da tecnologia atômica por razões econômicas, isso acarretaria gastos não “necessários”. Essa relação pode ser ilustrada pelos questionamentos feitos pelo próprio Nixon para ressaltar a relação poder nuclear - balança de poder:

⁶² ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 154.

⁶³ “Until the appearance of the hydrogen or fusion bomb in 1952, the victors of the Second World War planned and trained their forces as if nothing had fundamentally changed, envisaging lengthy major campaigns on land, at sea, and in the air, conducted on the same lines as those they had experienced between 1941 and 1945.” CARVER, Michael. *Conventional Warfare in the nuclear age*. In: PARET, Peter. *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press, 1986, p. 779. Tradução nossa.

Ao moldar nossa postura estratégica nuclear para manter nossa segurança, até onde deveríamos ir com o desenvolvimento da força? Até que ponto deveríamos adotar medidas unilaterais restritivas? O julgamento é delicado: o caminho inicial leva a uma corrida armamentista, e o mais recente envolve o perigo de uma mudança desfavorável na balança de poder.⁶⁴

Por outro lado, discutir a questão econômica abre espaço para expor a perspectiva dos aliados quanto ao compartilhamento nuclear. Na fase inicial da Guerra Fria, obter armas nucleares como meio de garantir a própria defesa foi importante por dois motivos já mencionados: elas garantem quais são os fins que se podem atingir na preservação da própria segurança, e, além disso, para os europeus, seriam mais baratas do que a manutenção de armas convencionais, uma vez que a dissuasão nuclear em grande escala, e até mesmo a convencional, já seriam fornecidas pela potência americana num primeiro momento. Não pretendemos argumentar, no entanto, que os Estados europeus abririam mão de garantir a própria defesa por completo, e sim que a prioridade, naquele momento, seria a de adquirir um aparato dissuasório próprio eficiente e vantajoso economicamente. Os custos comparativos em se manter ambos os tipos de armamento são expostos por Freedman, inclusive a partir do referencial de um dos países aliados: “Um segundo problema com os armamentos convencionais era o seu custo [...] Em 1952, o governo britânico já havia concluído que a melhor aposta para o ocidente em seu confronto com o oriente seria ancorar-se na dissuasão nuclear.”⁶⁵

Temos, portanto, a partir do que buscamos argumentar, que, num primeiro momento da Guerra Fria, onde o quadro dissuasório estava baseado em uma supremacia nuclear norte-americana absoluta sobre os aliados e relativa sobre a URSS, a posse de armas nucleares e de meios mais eficientes de empregá-las produziu internamente à Aliança uma rigidez no planejamento estratégico-nuclear, amparada por uma relação externa a ela. Tal relação seria aquela em que, sendo o equilíbrio nuclear assimétrico, a favor do lado norte-americano, uma forma mais simples, econômica e vantajosa de pensar a estratégia da OTAN foi possível a partir do centralismo decisório a respeito do emprego das armas atômicas.

⁶⁴ “In shaping our strategic nuclear posture, to what extent should we seek to maintain our security through the development of our strength? To what extent should we adopt unilateral measures of restraint? *The judgement is delicate: the former course runs the risk of an arms race, the latter involves the danger of an unfavorable shift in the balance of power.*” Nixon, *Op. Cit.*, p. 86. Tradução e destaque nossos.

⁶⁵ “A second problem with conventional forces was their cost [...] In 1952 the British government had already concluded that the best bet for the West in its confrontation with the East was to rely on nuclear deterrence.” Freedman, *Op. Cit.*, p. 740. Tradução nossa.

A partir do que pesquisamos, o advento da bomba atômica soviética garantiu num primeiro momento o equilíbrio dissuasório, porém, de acordo com o que foi argumentado acima, a “balança” representada nessa relação apresentava uma assimetria, a qual sempre se buscou manter favorável aos EUA. Esta configuração foi inclusive exposta por Aron, mostrando os norte-americanos como possuidores de formas de emprego de armas nucleares e convencionais mais eficientes que as soviéticas:

Essa relação foi sempre assimétrica, em favor dos Estados Unidos, até o momento em que a União Soviética passou a ter engenhos balísticos intercontinentais [...] Por volta de 1955, as duas superpotências tinham bombas termonucleares, mas a aviação estratégica dos Estados Unidos era mais numerosa, tecnicamente superior e melhor adestrada do que a da União Soviética – e sobretudo dispunha de bases mais numerosas, dispersas e mais próximas dos seus objetivos.⁶⁶

A cada avanço da porção socialista na corrida armamentista, algo deveria ser feito na Aliança ocidental, segundo a concepção dos EUA, para que se retomasse a posição assimétrica em favor de si e de sua coalizão.

Pode-se passar em revista como a corrida armamentista entre as duas potências produziu mudanças internamente à Aliança do oeste, forçando adequações não só no campo do planejamento nuclear, mas nas políticas mais gerais da OTAN. “Quando da atualização da estratégia americana que se seguiu ao primeiro dispositivo atômico soviético em 1949, presumiram que os dias em que o ocidente poderia apoiar-se nos armamentos nucleares para sua vantagem estratégica estavam contados.”⁶⁷ A partir disso, portanto, buscou-se a supremacia por outros meios, através de mudanças na estratégia e na política da aliança toda, e a constante preocupação com estas questões se refletiram sobre a política norte-americana. Do ponto de vista de Nixon,

No passado, a tecnologia era relativamente estável, no mundo contemporâneo, uma tecnologia constantemente mutável produz um novo elemento de insegurança. Primeiramente, qualquer força

⁶⁶ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 531.

⁶⁷ “Furthermore, in the reappraisal of American strategy that followed the test of the first Soviet atomic device in 1949, it was presumed that the days in which the West could rely on nuclear weapons for its strategic advantage were numbered.” Freedman, *Op. Cit.*, 738. Tradução nossa.

adicional era estrategicamente significativa; hoje o poder disponível ameaça ultrapassar os objetivos racionais.⁶⁸

Percebe-se uma relação de escalada indefinida rumo à capacidade ilimitada de destruição como elemento que mais distanciaria os Estados do *status* de segurança desejado, ou em outras palavras, a dissuasão buscada pelo desenvolvimento de armamentos acrescia o quadro de fontes de ameaça para ambos os lados.

Em resposta a isso, os Estados Unidos abriu para si a possibilidade de que se desse um salto para garantir o estado vantajoso frente ao bloco socialista através da bomba termonuclear, mas com o apoio de uma política de fomento ao desenvolvimento de armas convencionais e também de estímulo ao armamento efetivo da OTAN como um todo, pois a centralidade das políticas amparadas somente no recurso à bomba nuclear havia deixado o arsenal convencional aquém do necessário, segundo a nova demanda,

No documento chave do período, o NSC-68, informava-se que a bomba de hidrogênio preservaria a vantagem nuclear americana, ao menos em parte, nos anos 1950, mas reconhecia-se que esta vantagem diminuiria assim que a União Soviética o alcançasse nessa área, como já o havia feito com as bombas de fusão. A vantagem seria, portanto, melhor usada como um escudo, provendo cobertura enquanto um processo de rearmamento era posto em prática.⁶⁹

Em primeiro lugar, melhoras no arsenal convencional foram pensadas de forma a neutralizar por completo a proximidade da URSS do solo europeu ocidental, o que a colocaria em posição de vantagem num primeiro ataque nuclear (*first strike*) na região; em segundo, os EUA, ao atrair as preocupações soviéticas à necessidade de contrabalançar seu desenvolvimento no campo de armamentos convencionais, poderia protelar uma situação mais extrema na corrida atômica. A tendência pensada pelos estadunidenses seria margeada, nesse sentido, no esforço de fazer com que os aliados investissem mais de seus próprios recursos na própria defesa.

⁶⁸ “In the past, technology was relatively stable; in the contemporary world a constantly changing technology produces a new element of insecurity. Formerly, any additional strength was strategically significant; today, available power threatens to outstrip rational objectives.” Nixon, *Op. Cit.*, p. 85. Tradução nossa.

⁶⁹ “The key document of the period, NSC-68, believed the hydrogen bomb would preserve the American nuclear advantage for much of the 1950’s, but recognized that this advantage would diminish as the Soviet Union caught up in this area as it had already done with the fusion bombs. The advantage was therefore best used as a shield, providing cover while a process of conventional rearmament was set in motion.” Freedman, *Op. Cit.*, p.738. Tradução nossa.

Se do lado da potência atlântica, o desejo era de que as responsabilidades com a defesa fossem compartilhadas, o dos aliados residia justamente no contrário, pois se pretendia, em verdade, garantir uma dissuasão própria – notadamente entre Alemanha e França –, nacional, como forma de impedir que houvesse uma escalada para o nível estratégico, como já exposto no capítulo anterior. Os europeus pretendiam que, com um aparato dissuasório nuclear próprio, cessasse de alguma forma a pressão militar sobre a Europa: “Para os europeus, a importância destas armas era o fato de serem nucleares, e não de serem usadas como se fossem convencionais. Seu valor não era o de ser uma prevenção em caso de uma escalada para o nível estratégico, mas sim o de criar um risco de ocorrer exatamente isso.”⁷⁰

Em 1952, os Estados-parte, já contando com Grécia e Turquia, afirmaram a necessidade de uma comunidade europeia de defesa, incluindo a questão da divisão da Alemanha como um problema comum a todos, evidenciando a mudança do referencial da segurança novamente.⁷¹ A questão da liberalização comercial é reforçada, bem como a cooperação econômica por meio da OEEC. A organização é então concebida como “os esforços unidos dos Estados-membros em salvaguardar a paz, a estabilidade e o bem-estar da comunidade norte-atlântica pelo estreitamento de sua defesa coletiva”.⁷² Dois anos após a inclusão da Alemanha Ocidental à Aliança, o conjunto dos países que dela faziam parte mobilizaram-se para reafirmar a coesão entre eles devido a alguns fatos correntes no ano de 1956. Entre os fatos citados nos próprios documentos oficiais, estão o bloqueio a Berlim, a invasão da Hungria pelas forças do Pacto de Varsóvia e a morte de Stalin, esta última porque não foi acompanhada de um arrefecimento do regime soviético. A radicalização observada para além da cortina de ferro convidou-os mais uma vez a dar importância maior a questões não militares e, muito embora seja assumido nos comunicados finais que o novo regime soviético mudou sua atuação tendo em vista o desenvolvimento no ocidente, é possível encontrar indícios de uma reciprocidade quanto a isso nos mesmos documentos. “Com uma crescente ênfase da União Soviética em métodos não-militares ou paramilitares, é necessária uma revisão da habilidade da OTAN de encarar efetivamente o desafio de, sem causar

⁷⁰ Utilizamos uma citação de Freedman quando este discute o uso tático de armas nucleares, quando também menciona os planos nacionais de obtenção de armas nucleares dos aliados europeus, uma vez que ocorreram paralelamente: “To the Europeans the importance of these weapons was that they were nuclear and not that they might be used as if they were conventional. Their value was not as a means of preventing escalation to the strategic level but as a means of creating a risk of exactly that.” Freedman, *Op. Cit.*, p. 772. Tradução nossa.

⁷¹ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final do Conselho do Atlântico Norte, de 25/02/1952. Disponível em <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b520225a.htm>>, acesso em 14/10/08.

⁷² ...the united efforts of member governments to safeguard the peace, stability and well-being of the North Atlantic Community through the strengthening of their collective defence. Idem. Tradução nossa.

maiores impactos, promover a sua infiltração, mantendo a coexistência com sua ênfase no conflito”⁷³.

A ênfase na necessidade de se aprofundar a confiança entre membros da aliança também tem raízes na Crise de Suez, na qual ficou patente o caráter liberal e pró Estados Unidos da união em torno do Tratado do Atlântico Norte, por Inglaterra e França terem se visto isoladas em suas pretensões coloniais contra o Egito, e também na dinâmica concertada entre as duas superpotências do mundo bipolar, que agiram nas Nações Unidas para que a invasão terminasse.

No período observado acima, nota-se que a o bloco oriental, capitaneado pela URSS, era a principal fonte de ameaças, segundo visto pelos países da OTAN, e as hipóteses de conflito residiam na possibilidade de haver um ataque militar massivo contra a integridade territorial de algum dos países que desta faziam parte, sendo de natureza nuclear ou convencional. Esse ponto de vista serviu de base para articular todo o sistema de defesa da organização em torno de pontos vistos como chave, estabelecendo comandos militares no centro da Europa, no Mar Báltico, no Mediterrâneo e outros dois no Atlântico Norte – um formado por Inglaterra, Dinamarca, Noruega e Portugal, e outro por Estados Unidos e Canadá.

2. 2. Relatório Harmel: a inauguração de uma nova OTAN na Guerra Fria?

Os países europeus, na segunda metade dos anos 1960, propuseram que se fizesse um estudo sobre as novas tarefas que a OTAN deveria assumir numa realidade que eles julgavam já se encontrar diferente daquela do início da Guerra Fria. Por iniciativa do ministro das relações exteriores da Bélgica, Pierre Harmel, foi encomendado um documento que cuidasse de projetar um cenário futuro e propor algumas medidas que tornassem a Aliança melhor preparada para enfrentá-lo. De acordo com o Relatório Harmel, muito embora a disparidade de forças entre o componente europeu da Aliança e os Estados Unidos continuasse grande, e a busca pela paridade fosse um dos objetivos a serem alcançados pela associação entre eles, outras tarefas já haviam sido cumpridas. Entre elas estariam a contenção do avanço soviético

⁷³ With an increased Soviet emphasis on non-military or paramilitary methods, a review is needed of NATO's ability to meet effectively the challenge of penetration under the guise of coexistence, with its emphasis on conflict without catastrophe. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado final do Conselho do Atlântico Norte, realizado a 13/12/1956, § 32. Disponível em <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b561213a.htm>>, acesso em 14/10/08. Tradução nossa.

sobre a Europa em reconstrução e a garantia da segurança para que essa reconstrução fosse levada a cabo.

Sua primeira função [*aqui se referindo à aliança*] é manter a força militar adequada e a solidariedade política para desencorajar agressões e para defender o território dos países-membros se a agressão ocorrer. Desde sua fundação, a Organização tem cumprido essa tarefa.⁷⁴

Acompanhado disso, o sistema internacional foi percebido, em 1967, como transformado, pois se observou a quebra do monolitismo socialista, e ainda a doutrina da coexistência pacífica entre as superpotências relaxou as tensões sobre a Europa que, por sua vez, reelaborava suas relações com as demais regiões do mundo por conta do fim do colonialismo da maior parte dos Estados europeus.

No documento, chama a atenção o ponto de vista sobre o qual o quadro de relaxamento entre as superpotências tinha de ser apoiado por um equilíbrio dissuasório entre suas capacidades militares:

Segurança militar e política de détente são complementares, e não contraditórias. A defesa coletiva é um fator de estabilidade na política mundial. Ela é a condição necessária para políticas efetivas direcionadas ao maior relaxamento das tensões. O caminho para a paz e a estabilidade na Europa assenta-se particularmente no uso construtivo da Aliança na intenção de relaxamento. A participação da URSS e dos EUA será necessária para alcançar a resolução dos problemas políticos na Europa.⁷⁵

Como já afirmado anteriormente, a capacidade militar do bloco ocidental em torno do Tratado do Atlântico Norte se constituía do poder da bomba atômica aliado à cooperação em segurança, que permitia o posicionamento geográfico e a presença política dos Estados

⁷⁴ Its first function is to maintain adequate military strength and political solidarity to deter aggression and other forms of pressure and to defend the territory of member countries if aggression should occur. Since its inception, the Alliance has successfully fulfilled this task. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Relatório Harmel, de 14/12/1967, §5. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b671213a.htm>>, acesso em 15/10/08. Tradução nossa.

⁷⁵ Military security and a policy of détente are not contradictory but complementary. Collective defence is a stabilising factor in world politics. It is the necessary condition for effective policies directed towards a greater relaxation of tensions. The way to peace and stability in Europe rests in particular on the use of the Alliance constructively in the interest of détente. The participation of the USSR and the USA will be necessary to achieve a settlement of the political problems in Europe. Idem. O termo *détente*, utilizado na citação, não corresponde necessariamente à periodização da Guerra Fria que consta nos estudos de história, porque alguns autores apenas observam um movimento real de relaxamento das tensões sobre a Europa depois da Primavera de Praga, que ocorreu um ano depois da emissão do documento aqui apresentado.

Unidos na Europa. A Aliança é entendida por aqueles que a compunham naquele momento como um arranjo cooperativo de países que dividiam os “mesmos ideais e alto grau de interesse comuns”, que deveriam ser aprofundados com mais reuniões de consulta e coordenação conjunta de políticas frente a uma aproximação relativa com o bloco oriental.

Soma-se ao que foi exposto o compromisso com o estabelecimento de estudos voltados para o controle efetivo de arsenais na dissuasão entre os blocos leste e oeste, e ainda prenuncia-se a necessidade dos países-membros da organização de voltarem sua atenção para a instabilidade política no flanco sudeste de sua zona de influência, tendo em vista a guerra ocorrida entre Jordânia, Egito, Síria e Israel em meados de 1967. Temia-se que o conflito “ricocheteasse” nas bordas da Europa, mas também havia a preocupação que o balanço global poderia ser alterado pelo resultado do conflito oriental. Pode-se argumentar que os Estados Unidos procurou que os aliados europeus se envolvessem mais nas questões globais, como no parágrafo 15 do relatório: “A área do Tratado do Atlântico Norte não pode ser tratada em separado do resto do globo. Crises e conflitos vindos de fora da área podem comprometer sua segurança, tanto diretamente quanto afetando o equilíbrio global.”⁷⁶ Por outro lado, o documento permite captar uma outra nuance: traria as questões globais para dentro das discussões entre os países, para fomentar uma aproximação quando o quadro no sistema global permitisse uma diversificação de relações políticas, como podemos observar no parágrafo 7: “Cada aliado deveria desempenhar por completo sua parte em promover melhoras nas relações com a União Soviética e os países da Europa do leste, tendo em mente que a busca da *détente* não pode trazer a desagregação para a Aliança.”⁷⁷

No 25º aniversário da OTAN, em 1974, a *détente* já se configurava como um quadro explicativo das relações entre países europeus e as superpotências, e a tendência inaugurada com o relatório Harmel não sofreu grandes mudanças. A Organização em seu tratado constitutivo assumiu o compromisso de revisar suas funções perante seus participantes nos vigésimo e trigésimo aniversários, e o comunicado apresentado pelos altos mandatários cumpre essa função. A continuidade apresentada é o objetivo mais amplo da instituição, a saber, a garantia da segurança de seus componentes, que tinha como principal preocupação estratégica repelir ataques à integridade territorial e política dos mesmos, e que pode ser

⁷⁶ The North Atlantic Treaty area cannot be treated in isolation from the rest of the world. Crises and conflicts arising outside the area may impair its security either directly or by affecting the global balance. Idem, §15. Tradução nossa.

⁷⁷ “Each Ally should play its full part in promoting an improvement in relations with the Soviet Union and the countries of Eastern Europe, bearing in mind that the pursuit of *détente* must not be allowed to split the Alliance.” Idem, § 7. Tradução nossa.

representado pelas vulnerabilidades com as quais eles estavam preocupados naquele momento:

Os membros europeus, que provêm três quartos do componente convencional da força da Aliança na Europa, duas das quais possuem forças nucleares capazes de exercer um papel dissuasório particular, contribuindo para o reforço geral da dissuasão da Aliança, aceitam fazer o esforço necessário para manter a defesa comum em nível capaz de desencorajar e, se necessário, repelir todas as ações dirigidas contra a independência e a integridade territorial de seus membros.⁷⁸

Este quadro aponta para a mudança no plano estratégico promovido pelo sucesso da França e da Inglaterra em desenvolver programas nucleares autônomos, e ainda a recorrente necessidade dos países europeus (e cobrança da parte dos Estados Unidos de que os arsenais convencionais europeus fossem ampliados e garantissem sua parcela de pressão dissuasória). A existência de aparatos nucleares dissuasórios próprios pela França e pela Inglaterra aponta para uma relativização da bipolaridade no cenário estratégico da Europa, não criado apenas pelo sucesso desses dois países em concretizar este plano, mas principalmente pelo abandono do comando da OTAN pela França de DeGaulle como forma de afirmar sua posição de defesa da política de uma integração política na Europa com base em um novo concerto de Estados.⁷⁹ Os últimos três parágrafos do comunicado final da reunião de 1974 chamam a atenção por se dirigirem diretamente às populações dos países-membros da organização. Ali se reafirmam compromissos com valores e princípios, como “a democracia, o respeito pelos direitos humanos, a justiça e o progresso social, que são frutos de sua herança espiritual compartilhada”, e é incitada a aproximação entre membros dos legislativos dos países-membros para o aprofundamento destes laços, sem que isso redundasse em políticas agressivas para fora da aliança.⁸⁰

⁷⁸ “The European members who provide three-quarters of the conventional strength of the Alliance in Europe, and two of whom possess nuclear forces capable of playing a deterrent role of their own contributing to the overall strengthening of the deterrence of the Alliance, undertake to make the necessary contribution to maintain the common defence at a level capable of deterring and if necessary repelling all actions directed against the independence and territorial integrity of the members of the Alliance”. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 19/06/1974, § 6. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b740619a.htm>>, acesso em 15/10/08. Tradução nossa.

⁷⁹ Esse referencial sobre a política externa da França governada por DeGaulle permeia toda a análises de Duverger sobre a integração europeia nos anos 60 e 70. DUVERGER, Maurice. *A Europa dos cidadãos*. Lisboa: Edições ASA, 1994.

⁸⁰ “Democracy, respect for human rights, justice and social progress, which are the fruits of their shared spiritual heritage”. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 19/06/1974, § 12. Disponível em:

A partir de 1979, a *détente* entre as superpotências passa por um abalo por conta do relançamento de uma série de programas balísticos de curto e longo alcances pela URSS e o Pacto de Varsóvia, que chamam a OTAN a se pronunciar a respeito. Na reunião do Conselho do Atlântico Norte de 12 de dezembro daquele ano, os países-membros da OTAN aprovam a presença de meios de emprego de bombas atômicas semelhantes àqueles que são desenvolvidos pelos soviéticos, medida essa acompanhada de uma conclamação a acordos efetivos de redução de arsenais, tanto nucleares quanto convencionais. A dinâmica da corrida armamentista, no entanto, prevalece no texto do comunicado final da reunião, pois se aprova

A necessária decisão de modernizar, incluindo um compromisso quanto aos meios de emprego para atingir as necessidades da defesa e da dissuasão da OTAN, para prover a Organização de uma resposta substancial às armas nucleares táticas soviéticas e prover ainda uma base para a busca de sérias negociações a respeito delas.⁸¹

Em 1979 reduziu-se em um terço o arsenal nuclear sob os auspícios do Comando Aliado Supremo da Europa (SACEUR), mas a necessidade de se promover um equilíbrio dissuasório paralelamente ao controle de arsenais continua presente nas reuniões de cúpula da OTAN até o fim dos anos 1980, e os principais problemas apontados pelos países da Organização eram a verificação das medidas de redução por ambas as partes e a manutenção da capacidade de ambas as superpotências de empreenderem ataques surpresa.

Em 1987, a Conferência sobre Segurança e Cooperação (CSCE) na Europa passou a aparecer fortemente nos documentos como o ambiente em que as medidas de redução de arsenais, colocadas como importante fator de superação dos problemas de segurança entre os blocos ocidental e oriental, devem ser estabelecidas e implementadas. A garantia da integridade territorial dos Estados-membros da OTAN por meio das armas começa a ser circunscrita ao esforço de defesa coletiva, num tom aparentemente mais pragmático, pois menções à defesa da civilização ocidental, ao bem-estar das populações, valores e princípios

<<http://www.nato.int/docu/basicxt/b740619a.htm>>, acesso em 15/10/08. Tradução nossa. Além do que foi citado, devemos nos lembrar que no ano anterior a Comunidade Européia passou por um redesenho institucional com vistas a aumentar a participação parlamentar nas esferas da integração regional. Ver: DUVERGER, Maurice. *A Europa dos cidadãos*. Lisboa: Edições ASA, 1994.

⁸¹ “A modernisation decision, including a commitment to deployments, is necessary to meet NATO's deterrence and defence needs, to provide a credible response to unilateral Soviet TNF deployments, and to provide the foundation for the pursuit of serious negotiations on TNF.” ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 14/12/1979, § 11a. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b791212a.htm>>, acesso em 15/10/08. Tradução nossa.

deixam de fazer parte do conteúdo expresso das linhas gerais da política a ser implementada pela Organização.

As negociações abertas a partir de 1987, pela redução de arsenais convencionais entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia, mudam a maneira de se projetar políticas de segurança. Em 1988, os países da OTAN afirmam o princípio da indivisibilidade da segurança de todos os países da Europa, e que a presença de arsenais massivos em ambos os lados é que a colocavam em risco.⁸² É mencionada a “mudança de pensamento” do governo da URSS, que seriam as reformas empreendidas a partir de 1985 naquele país. Segundo os países da OTAN,

De fato, a União Soviética sozinha possui mais tanques e artilharia que todos os membros do Pacto de Varsóvia e da Aliança combinados. Eles estão concentrados de maneira tal que trazem sérias preocupações sobre a estratégia que pretendem sustentar, bem como de seu papel em manter a divisão da Europa.⁸³

Tais afirmações foram uma resposta ao anúncio soviético de redução voluntária dos arsenais no entorno da Europa central e ocidental. São propostas pela Aliança Atlântica medidas de controle proporcionais de armamentos de grosso calibre, como tanques e lançadores de mísseis, de maneira que tornasse impossível a qualquer um ocupar o continente inteiro com o arsenal disponível. Medidas de transparência também são postas em discussão, tal como comunicar previamente exercícios militares que fossem porventura executados e/ou aumentar o acesso a informações sobre os mesmos, dentre outras, como a redução de efetivos militares. É previsto ainda, que, diante do sucesso na redução mútua de arsenais e meios de emprego de material bélico, reformas deveriam ser conduzidas na organização militar dos países europeus da OTAN para que o esforço defensivo fosse priorizado sobre a hipótese de guerra ofensiva.

No aniversário de 40 anos da Aliança, concomitante com o recuo político da URSS sobre os países do leste europeu, os 16 países que dela faziam parte reafirmaram o interesse em continuarem reunidos em torno da segurança coletiva, e preconizaram quais seriam as novas questões a serem trabalhadas. Entre elas estava a pulverização de armamentos com a divisão do bloco soviético, bem como da instabilidade política que o recuo da URSS como

⁸² ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 09/12/1988, §3. Disponível em: < <http://www.nato.int/docu/basicxt/b881209a.htm>>, acesso em 16/10/08.

⁸³ “Indeed, the Soviet Union itself possesses more tanks and artillery than all the other members of the Warsaw Pact and the Alliance combined. And they are concentrated in a manner which raises grave concerns about the strategy which they are intended to support as well as their role in maintaining the division of Europe.” Idem, § 4. Tradução nossa.

líder dos países do leste poderia ocasionar. Os países-membros anunciam uma coordenação mútua para encarar “problemas” globais para além da proteção contra a guerra tradicional.⁸⁴ De acordo com a percepção destas novas tendências, o controle de armamentos assume uma forte recorrência nos documentos, tendo a CSCE como vetor principal, ao passo que “O objetivo básico da política de controle de armamentos da Aliança é levar a segurança e a estabilidade até o nível mais baixo de armamentos compatível ainda com a estratégia da dissuasão”.⁸⁵ A aliança reafirma seguidamente que a composição de seu material bélico, nuclear estratégico, nuclear subestratégico e convencional tem propósitos exclusivamente defensivos, muito embora caiba também ao receptor da mensagem interpretar e aceitar esta idéia. Principalmente quando analisarmos a intervenção no Kosovo no capítulo seguinte.⁸⁶

O Relatório Harmel sugere que a Aliança Atlântica deveria atentar-se para os cenários que poderiam surgir de certo recuo político por parte da superpotência oriental sobre sua área de influência, e pressiona os países-membros da Europa para sua condição de sujeitos da segurança europeia. Dito de outra forma, estes países perceberam que a pressão exercida pela bipolaridade no campo estratégico não trazia necessariamente um acréscimo em termos de segurança, e por isso passaram a atuar por meio da CSCE e procuraram limitar a corrida armamentista, circunscrevendo os arsenais da OTAN ao mínimo necessário. No Pós-Guerra Fria, essa cobrança dos europeus seria respondida por parte dos EUA com pressões para que compusesse maiores parcelas de arsenais e efetivos da Organização. De maneira geral, a percepção de ameaças por parte da OTAN não se modifica significativamente em comparação com aquela apregoada desde sua fundação.

2.3. Fim da Guerra Fria

A queda do Muro de Berlim e a mudança de regimes por todo o leste europeu e na URSS conferiram uma entusiástica perspectiva à OTAN quanto ao panorama estratégico na

⁸⁴ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 30/05/1989, §29. Disponível em: < <http://www.nato.int/docu/basicxt/b890529a.htm>>, acesso em 16/10/08.

⁸⁵ “The basic goal of the Alliance's arms control policy is to enhance security and stability at the lowest balanced level of forces and armaments consistent with the requirements of the strategy of deterrence.” ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. “The Alliance's comprehensive concept of arms control and disarmament adopted by the Heads of State and Government”, de 30/05/1989, §5. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b890529b.htm>>, acesso em 16/10/08. Tradução nossa.

⁸⁶ Arsenais nucleares subestratégicos são lançadores mísseis situados em solo, com alvos situados a distâncias mais curtas, com carga explosiva menor individualmente, diferentes dos estratégicos, que são lançados do ar, e que possuem carga maior.

Europa. Em junho de 1990, é emitida a Declaração de Londres, na qual os países do leste e a URSS são convidados a estabelecer contato diplomático regular com a Aliança.⁸⁷ Os aliados afirmam que muito embora a defesa comum seja o ponto basilar da Aliança, sua segurança não se assenta exclusivamente sobre isso, sendo que a garantia da primeira serve de plataforma para que as demais áreas que a segunda compreende sejam desenvolvidas tanto dentro quanto fora da organização. Fala-se em cooperação política, econômica e social, ainda que não se explicitem quais seriam as questões a serem trabalhadas e como isso ocorreria. Em outras palavras, não se expôs quais seriam os novos problemas de segurança a serem enfrentados, seus possíveis causadores e qual seria a resposta a ser dada a eles, se por meio do emprego de forças militares ou por ação diplomática.

A CSCE continua aparecendo como espaço de discussão de temas como a redução de arsenais e a observação das mudanças de regime político no leste europeu como parte da busca por um estado de segurança dentro da Europa como um todo. Cabe lembrar que a redução de arsenais interessa aos países europeus também porque, ao reduzirem as capacidades das potências, suas capacidades particulares relativas aumentam.

A Declaração de Londres lançou a nova postura da Aliança para com os países europeus do leste e, portanto, é importante captar a acepção da segurança internacional que os aliados possuíam e pregavam em 1991: “Nós buscamos construir parcerias com eles [*os países do leste europeu*] com o objetivo de promover a segurança e a estabilidade em uma Europa unida e livre, que reconhecerá os elementos político, econômico, social e ecológico da segurança junto com a indispensável dimensão da defesa.”⁸⁸ Devemos esclarecer que o sujeito da segurança pode não ser apenas os países da OTAN, como no caso da citação apresentada, na qual ele se caracteriza pela Europa, ou seja, a plataforma de projeção da política de segurança começa a ser ampliada, de maneira a englobar um espectro maior de países a serem incluídos como parte da região. Levando isso em consideração, a OTAN seria um dos atores neste sistema de relações políticas, com competências que foram constituídas no decorrer da década de 1990. Uma nuance desse movimento parece ser a de modificar a posição dos países

⁸⁷ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. “Declaration on a transformed Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting at the North Atlantic Council”, de 06/07/1990. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b900706a.htm>>, acesso em 16/10/08.

⁸⁸ We seek to build constructive partnerships with them in order further to promote security and stability in a free and undivided Europe which will recognise the political, economic, social and ecological elements of security, along with the indispensable defence dimension. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Partnership with the countries of Central and Eastern Europe (statement issued by the North Atlantic Council meeting in Ministerial Session), de 07/06/1991, §1. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b910607a.htm>>, acesso em 16/10/08. Tradução nossa.

do leste como fontes de ameaça para incluí-los no coletivo de países sujeito da segurança resguardada pelo “guarda-chuva” da OTAN, o que acarreta necessariamente em ganhos políticos para os então países ocidentais pela ampliação de seu espaço livre de ação, como podemos indicar pelo comunicado do Conselho do Atlântico Norte:

Continuaremos utilizando todos os meios para sustentar reformas construídas nos países da Europa central e oriental para estabelecer sistemas democráticos de governo baseados no respeito às leis, nos direitos humanos, bem como em todos os esforços relacionados com a criação de modernas economias orientadas pelo mercado.⁸⁹

O ano de 1991 encerrou-se com a emissão de um documento chamado “O Novo Conceito Estratégico da OTAN”, que pretendia reelaborar a estratégia de atuação da aliança em um novo contexto internacional, de acordo com seus países-membros, que o subscreveram.⁹⁰ Eles observavam naquele momento a conformação de “um novo ambiente estratégico”, trazido pela reunificação alemã, pelo fim da rejeição ideológica dos países centro e leste europeus ao capitalismo e, por conseqüência, pelo desmantelamento do Pacto de Varsóvia. Embora aparentemente anunciado com entusiasmo, o fim do inimigo com capacidade massiva de comprometer a segurança dos aliados parecia trazer elemento de incerteza para o futuro da cooperação entre eles. “A ameaça monolítica, massiva e potencialmente imediata que foi a principal preocupação da Aliança nesses últimos quarenta anos desapareceu. Por outro lado, um amplo espectro de incertezas sobre o futuro e de riscos para a segurança da Aliança permanecem”.⁹¹ Segundo o documento sobre o novo conceito estratégico, sua implementação seria acompanhada de uma contínua e concomitante revisão.

A natureza geral do novo tipo de ameaças percebido pela Aliança era multi-direcional, imprevisível, multifacetado, não provocados necessariamente por cálculos racionais de suas fontes, mas sim de situações adversas nos campos econômico, social e/ou político das zonas limítrofes da Organização. As adversidades principais para as quais a Aliança deveria voltar sua atenção, de acordo com a leitura feita, não seriam originárias de uma política programada

⁸⁹ “We will continue with all available means to support reforms undertaken in the Central and Eastern European states to establish democratic systems of government based on the rule of law and the respect for human rights, as well as the related efforts to create modern competitive market-oriented economies.” Idem, §6. Tradução nossa.

⁹⁰ Organização do Tratado do Atlântico Norte. The Alliance’s Strategic Concept, acordado pelos Chefes-de-Estado em reunião do Conselho do Atlântico Norte, em 08/11/1991. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>>, acesso em 20/10/08.

⁹¹ The monolithic, massive and potentially immediate threat which was the principal concern of the Alliance in its first forty years has disappeared. On the other hand, a great deal of uncertainty about the future and risks to the security of the Alliance remain. Idem, §5. Tradução nossa.

por um governo legítimo – a possibilidade de haver uma rivalidade deliberada por um governo inimigo diminui significativamente no horizonte de ameaças percebidas. O espaço onde as chamadas crises ocorreriam de maneira mais proeminente seriam as zonas central e oriental da Europa, caracterizadas como terreno de “rivalidades étnicas e disputas territoriais”.⁹² A ainda URSS representava também algo a que se prestar atenção, por conta de suas capacidades militares enormemente superiores às de qualquer país isoladamente na Europa, porém, a relação com ela recebe outra roupagem, pois se vislumbra uma abordagem cooperativa na mitigação de desconfianças políticas.⁹³ Além disso, a proliferação e o acesso a armas de destruição em massa em âmbito global e especialmente na zona mediterrânea também preocupavam os aliados, pela alegada capacidade de que algum país ou grupo político de chegar a atacar algum dos países da aliança. Foi reafirmada ainda a continuidade dos propósitos da OTAN como instrumento de defesa da segurança européia, revalidando-a como tal, porém sem que se fizessem maiores ressalvas quanto à diferença necessária entre as novas ameaças apresentadas e a tradicional – a possibilidade de um ataque por parte de um Estado hostil.

Ao versar sobre as mudanças a serem promovidas na defesa coletiva pela nova concepção de segurança da Organização, o caráter exclusivamente defensivo do emprego primeiro dessas capacidades é reafirmado: “O propósito da Aliança é puramente defensivo: nenhuma de suas armas será usada a exceção da autodefesa, não se pretendendo colocar como adversária de ninguém.”⁹⁴ Além disso, observou-se a permanência do caráter nuclear de uma parte de seus arsenais, de maneira que se evitasse a “renacionalização” das políticas de defesa dos países, resguardando, ainda assim, a soberania de cada um dos países-membros. Nos tempos de paz, as forças militares da organização ficariam encarregadas do treinamento coordenado e contínuo, com vistas à construção da confiança e na verificação da redução de arsenais. Em situações de crise, essas mesmas forças deveriam estar prontas para dar apoio ao esforço diplomático de suas partes atuando em conjunto, por meio da dissuasão ou mesmo na ação direta em caso de um ataque efetivo. Ficou acordada ainda a extinção da linha defensiva massiva situada na região central da área da Aliança, que existia diante da possibilidade de um ataque maciço de forças convencionais, mecanismo a ser substituído por maior mobilidade das forças situadas em pontos diferentes para atuar conjuntamente num lugar

⁹² Idem, § 9.

⁹³ Idem, §13.

⁹⁴ The Alliance is purely defensive in purpose: none of its weapons will ever be used except in self- defence, and it does not consider itself to be anyone's adversary. Idem, § 35. Tradução nossa.

específico. As características dessas forças deveriam incluir “uma proporção limitada, mas militarmente significativa de elementos de ação em terra, ar e mar de rápida reação, capazes de responder a amplo espectro de eventualidades, muitos dos quais são imprevisíveis”.⁹⁵

Foi assumida pelos países da OTAN a necessidade de que mantivessem uma mínima capacidade defensiva baseada ainda nas armas químicas, muito embora o conceito de defesa por eles empreendido não esteja assentado sobre isso, pois segundo eles, ainda que um acordo global para o banimento de tal tipo de arsenal fosse firmado, “precauções” nesse sentido deveriam ser resguardadas.⁹⁶ Quanto aos arsenais nucleares, sua função continuaria sendo aquela de neutralizar a capacidade do inimigo de coibir qualquer membro da organização pela via militar, ou de acordo com o texto do documento, de mostrar a ele que um ataque nuclear “não seria uma opção racional”.⁹⁷ Armas nucleares de baixo alcance, com menor carga e com meios de emprego como fragatas e artilharia terrestre seriam extintas. Em suma, o novo conceito estratégico da Organização passaria a se sustentar sobre o diálogo, cooperação e a manutenção de capacidades defensivas mínimas. A partir disso, quem interpreta estes acordos pode tanto encarar a mudança de abordagem no âmbito da segurança, priorizando a via cooperativa, como um projeto de paz para a Europa, como exposto oficialmente pela organização, quanto entender que a crise da URSS abriu espaço para a ampliação da influência política dos Estados Unidos sobre a região. Dito de outra forma, o papel da manutenção de uma capacidade militar “defensiva” por parte Organização pode ser o de amparar o sucesso da expansão dos grandes centros políticos e econômicos do ocidente sobre os países periféricos do leste europeu.

Em documento emitido na mesma data do “Novo Conceito Estratégico”, por versar sobre a cooperação com os países do leste europeu e a URSS, é possível perceber as nuances da aproximação pretendida pela OTAN: “A Aliança pode ajudar na criação de um senso de segurança e confiança nesses países, fortalecendo, portanto, sua habilidade de cumprir com

⁹⁵ “... A limited but militarily significant proportion, ground, air and sea immediate and rapid reaction elements able to respond to a wide range of eventualities, many of which are unforeseeable. Idem, § 49. Tradução nossa.

⁹⁶ “A estratégia da Aliança não é dependente da guerra química. Os aliados permanecem com a busca de um acordo global e efetivamente controlável de banimento das armas químicas. No entanto, mesmo depois da implementação global, precauções de natureza puramente defensiva necessitarão ser mantidas”. “Alliance strategy is not dependent on a chemical warfare capability. The Allies remain committed to the earliest possible achievement of a global, comprehensive, and effectively verifiable ban on all chemical weapons. But, even after implementation of a global ban, precautions of a purely defensive nature will need to be maintained.” Idem, § 50. Tradução nossa.

⁹⁷ Idem, § 54.

suas metas junto à CSCE e fazendo a mudança democrática irrevogável.”⁹⁸ Nessa dinâmica, com vistas a concretizar a apregoada visão cooperativa de segurança, são acordadas reuniões regulares entre os órgãos políticos e militares da OTAN com os governos de Hungria, Tchecoslováquia, Romênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Bulgária e União Soviética. Os parâmetros dessa relação seriam próximos daqueles fixados no âmbito da CSCE. Riscos que poderiam ter suas raízes em escala global, como o tráfico de armas de destruição em massa, terrorismo e “outras formas de sabotagem” são mencionados como algo sobre o qual a Aliança deveria se articular para garantir a defesa coletiva, a partir do mecanismo estabelecido pelo artigo 4º do tratado constitutivo da Organização. A inclusão de fenômenos não militares na agenda de segurança, no entanto não foi acompanhada da criação de novas formas de abordagem desses problemas.

Em 1992, em reunião dos ministros das relações exteriores, os países da OTAN rechaçaram o nacionalismo, dito pernicioso, nas zonas limítrofes da Europa, tanto em Nagorno-Karabakh quanto na Iugoslávia, enquadrando os acontecimentos nessas regiões como situações de “violência e destruição.”⁹⁹ Deve-se ressaltar que o nacionalismo não foi encarado como uma categoria de política a ser levada adiante por um governo; ao contrário, foi categorizado como uma política “baixa”. No comunicado final emitido nessa ocasião, são pontuadas as relações que a OTAN estabeleceria com algumas organizações internacionais, como a CSCE, a ONU e a União da Europa Ocidental (UEO). A dinamização das atividades da UEO, que então era composta por Países Baixos, Itália, França, Luxemburgo, Bélgica, Inglaterra, Alemanha, Portugal e Espanha, era bem-vinda, vista como o vetor da concretização da capacidade defensiva reunida em torno de uma organização europeia, o chamado “pilar europeu”. A maneira pela qual isso se realizaria, seria a do desenvolvimento de forças “separáveis, mas não separadas”, dentro de um modelo tático de forças-tarefa combinadas.¹⁰⁰ Quanto às Nações Unidas, ainda que de maneira pouco clara quanto à maneira

⁹⁸ “The Alliance can aid in fostering a sense of security and confidence in these countries, thereby strengthening their ability to fulfil their CSCE commitments and make democratic change irrevocable” ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Declaração de Roma, ou “Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council”, § 10, de 08/11/1991. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108b.htm>>, acesso em 10/11/08. Tradução nossa.

⁹⁹ “We are profoundly disturbed by the violence and destruction which continue in various areas of the Euro-Atlantic region. This is in sharp contrast to the peace and stability in the entire Euro-Atlantic area to which we are committed. We will do our utmost to prevent unbridled nationalism and attempts to resolve disputes by violence from frustrating our efforts to achieve a peaceful and cooperative order in Europe.” Idem, § 4.

¹⁰⁰ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião dos Chefes de Estado e Governo em Bruxelas, de 11/01/1994, §6. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b940111a.htm>>, acesso em 18/11/08.

em que isso seria feito, a Aliança Atlântica se colocava “de prontidão” em apoiar as operações de manutenção por ela conduzidas, de forma a “... fortalecer a habilidade daquela organização de suportar seu envolvimento mais amplo pela paz mundial.”¹⁰¹

Em 1994, como resposta à guerra em curso na ex-Iugoslávia, a OTAN engajou-se no apoio à missão das Nações Unidas, a *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), e em seguida, no ano seguinte, com os acordos de paz, passaram a compor e chefiar a *Implementation Force* (IFOR) e a *Stabilization Force* (SFOR).¹⁰² Os objetivos buscados por essas missões eram principalmente acompanhar e garantir o cumprimento dos acordos de paz relacionados à secessão da Bósnia, que pertencia à agora ex-Iugoslávia, de acordo com mandato conferido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Essas atividades foram vistas como motores do aprofundamento da cooperação na Europa, em conjunto com dois projetos da organização, a Perceira para a Paz (PfP, em inglês) e o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC, em inglês). Dentro destes órgãos, pretendia-se articular medidas de aprofundamento de confiança entre os países que faziam parte da Aliança Atlântica e os demais do leste europeu. No caso da PfP, seu papel era o de coordenar ações militares conjuntas entre as forças da OTAN com países parceiros em operações como a da Bósnia. O Conselho de Cooperação, por outro lado, tinha como objetivo ser um fórum de discussão na esfera política. O caso da Bósnia nos interessa particularmente porque influenciou em grande medida a abordagem da questão do Kosovo entre os países e organizações de segurança internacional que intervieram na ex-Iugoslávia, como veremos adiante.

Um dos resultados do esforço de aproximação foi a assinatura, em maio de 1997, de um ato entre o Secretário Geral da OTAN, Javier Solana, e o presidente russo, Boris Yeltsin, de relações mútuas, cooperação e segurança. Além disso, em julho do mesmo ano, Polônia, Hungria e República Tcheca foram convidadas a participar da Organização, uma vez que passaram a contar com os requisitos mínimos para sua inclusão na Organização, tanto no que se refere ao regime de governo e à abertura da economia quanto aos patamares de comprometimento de suas forças militares nacionais à disposição da Aliança. Vale lembrar que estes três países faziam parte tanto do NACC quanto da PfP, e seu acesso pleno às esferas decisórias da Organização deveria se concretizar, de acordo com as negociações, em abril de

¹⁰¹ “... strengthening that organisation's ability to carry out its larger endeavours for world peace”. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Declaração de Roma, ou “Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council”, § 13, de 08/11/1991. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108b.htm>>, acesso em 10/11/08.

¹⁰² Para maiores informações sobre a troca dos mandatos das missões ver: <<http://www.nato.int>>.

1999. Observando o intuito de promover um avanço da Organização sobre os países do leste europeu para agregá-los, uma vez que manifestassem o esse desejo, a OTAN, por ocasião do início do processo de incorporação dos três países mencionados acima, criou o Conselho de Parceria Euro-Atlântica, que seria o espaço onde os países interessados em compor a Organização deveriam iniciar as mudanças internas necessárias para a consecução deste objetivo.¹⁰³

Em abril de 1999 (posterior ao início dos ataques à Iugoslávia), ao se completarem cinquenta anos da fundação da OTAN, seus países-membros afirmaram estar construindo uma grande comunidade de democracias na região euro-atlântica, e reforçaram estar aí um de seus principais objetivos políticos, por entender que tanto internamente à Aliança quanto externamente, esse movimento promoveria a paz. Uma série de requisitos que se relacionavam à política interna dos países interessados, foi elaborada e aprovada pelos aliados.¹⁰⁴ Com isso, determinava-se que para compor a OTAN, os candidatos deveriam observar certas medidas. Dentre eles figuravam questões de natureza política e econômica, militares, de reservas e ainda legais.

No campo tático, em resposta às novas ameaças percebidas pela Aliança em seu novo conceito estratégico, apresentado logo abaixo, o que se estabeleceu foi a formação de forças mais leves e com mais dimensões integradas que não as militares, compreendendo, por exemplo, contingentes civis e policiais. O objetivo disso seria responder às ações da Organização que não se englobariam no artigo quinto de seu pacto constitutivo, que seria o ataque de um país inimigo a algum deles. Em outras palavras, as forças-tarefa da OTAN articular-se-iam com vistas a atuar em operações como as de manutenção da paz, entre outras.

Segundo os aliados, os problemas de natureza militar que poderiam enfrentar seriam bem menores em escala, mas com duração maior, e a resposta a eles poderia e/ou deveria contar com forças de países não aliados, além da possibilidade de ocorrer fora do território dos mesmos. Faria parte desse mecanismo que promoveria maior operacionalidade da OTAN a prontidão em atuar e ainda uma certa capacidade de empreendimento mesmo com a inexistência de legislação que permita ações militares de emergência nos países que a compunham – principalmente no que tange seu financiamento.

¹⁰³ Este órgão foi criado na cúpula de Madrid, ocorrida em 08/07/1999. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Declaração sobre Segurança Euro-Atlântica e Cooperação*, de 08/07/1999. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>>, acesso em 18/11/08.

¹⁰⁴ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Plano de Ação para Afiliação, de 24/04/1999. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>>, acesso em 18/11/08.

O Novo Conceito Estratégico da Aliança, aprovado pelos Chefes de Estado da OTAN, elencou três competências precípuas da organização, presentes desde a sua fundação em 1949, a saber, a garantia da segurança de todos os seus componentes, ser um fórum de consulta e cooperação em diversas áreas dos mesmos, e ainda caracterizar-se como um instrumento efetivo de dissuasão e defesa militares.¹⁰⁵ De acordo com o novo ambiente em que a aliança e os países que a compõem inserem-se, duas novas funções foram a ela atribuídas, avançando para o gerenciamento de crises políticas e às parcerias com países da zona euro-atlântica não membros da OTAN. Quanto ao gerenciamento de crises, a ação da Aliança nos Bálcãs já é apresentada como um resultado positivo de sua atuação. A natureza das ameaças a serem enfrentadas por ela não se alterou significativamente da versão de 1991 deste documento, havendo uma especial menção a crises políticas que viriam de regiões limítrofes da Aliança e o terrorismo transnacional, que não tem região de origem definida de maneira estrita, apenas sendo situado como um problema advindo das “periferias”. É mencionada a existência de arsenais nucleares importantes presentes no cenário militar global, ao que precisa continuar sendo dissuadido e observado pela Aliança.¹⁰⁶ Além disso, as armas de destruição em massa de natureza química e/ou biológica eram fonte de preocupação de seus países-membros, ao que se pretendia responder com melhoras no sistema de inteligência e fiscalização.

O alvorecer da Guerra Fria e o cenário de reconfiguração de forças no campo estratégico na Europa durante a década de 1990 fez com que a OTAN procurasse adotar um viés cooperativo na defesa da segurança coletiva. Isso consistiria basicamente em abrir espaços na linha que divide os países que dela faziam parte para aqueles que não. Podemos fazer uma aproximação com o pensamento de Hotchild, que colocamos no início desse capítulo, ou seja, buscou-se estabelecer um novo acordo com os países nos quais o cenário precedente de conflito se encontrava no campo inimigo. Além disso, como veremos no capítulo que segue, a experiência nos Bálcãs mostrou que as novas ameaças com as quais a Aliança passaria a lidar no Pós-Guerra Fria exigiriam mais do que adaptações no campo da tática militar, e que novos tipos de ações deveriam ser desenvolvidas e levadas a cabo, como a formação de forças policiais e de contingentes civis para atuar em crises políticas. Ainda assim, certas inovações em matéria tática também apontam para a mudança da hipótese principal de conflito visto pela organização, como por exemplo, a formação de forças militares combinadas.

¹⁰⁵ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *The Alliance's Strategic Concept*, de 23 e 24/04/1999. § 10. Disponível em : <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>, acesso em 18/11/08.

¹⁰⁶ Idem, § 22.

Capítulo 3:

A incidência da operação nos Bálcãs e o conceito de segurança da OTAN

A ex-Iugoslávia passava, com o fim da Guerra Fria, por uma profunda crise sócio-econômica, tendo parte de seu território classificado como de extrema pobreza. Uma intrincada rede de acontecimentos, associados com questões étnicas, religiosas e agravada pelo surgimento de movimentos nacionalistas separatistas, além de um intento da autoridade sérvia de centralizar o poder, acabaram por conduzir as antigas repúblicas iugoslavas a uma guerra generalizada. Após o reconhecimento da secessão de Croácia e Eslovênia pela comunidade internacional, o processo de “limpeza étnica”, empreendido pela autoridade sérvia tanto nas áreas por ela ocupadas na Bósnia-Herzegovina quanto em seu território, e de forma mais intensa no território autônomo do Kosovo, acentuou-se, gerando quase uma comoção nos organismos de segurança da Europa, pois a atuação das Forças de Paz então presentes na Iugoslávia pareciam não barrar a matança e a expulsão de milhares de civis.¹⁰⁷ O conceito de limpeza étnica inclusive foi elaborado por uma comissão de especialistas da ONU por ocasião dos conflitos de secessão da Iugoslávia, sendo entendido por ela como “tornar uma área etnicamente homogênea fazendo uso da força ou da intimidação para remover determinados grupos dali”.¹⁰⁸ De alguma maneira, esse processo acentuou-se por conta da possibilidade de que o país se dividisse ainda mais, com a centralização do poder da então federação iugoslava nas mãos da autoridade sérvia.

Nesse momento, podemos extrair alguns elementos importantes para análise que se pretende fazer. Por ocasião da guerra de secessão da Croácia, da Eslovênia, e posteriormente a da Bósnia, os países da Europa, embora não tivessem apresentado uma postura única quanto à divisão da ex-Iugoslávia, passaram a ter uma visão de que esses conflitos lhes ameaçavam¹⁰⁹, especialmente pelo alto fluxo de refugiados e pelas linhas de sustentação das partes

¹⁰⁷ MOLLER, Bjorn. *Seguridad Nacional, Societal y Humana: El marco general y el caso de los Balcanes*. In: *Fuerzas Armas y Sociedad*. Ano 15, nº 04. Santiago: FLACSO-Chile, out/dez 2000 e também FERON, Bernard. *Iugoslávia: a guerra do final do milênio. Das origens do conflito aos bombardeios da OTAN*. Porto Alegre: L&PM, 1999. O conceito de limpeza étnica mostra-se bastante controverso, mas é muito usado pelas partes em conflito para se referir às agressões que as populações civis de sua nacionalidade sofrem em outro território, bem como é encontrado assim definido nos documentos da OTAN, tendo sido base para a programação de ataques aéreos durante os ataques da Aliança sobre a Sérvia. Temos exemplo disponível em: <<http://www.nato.int/kosovo/slides/m990328a.htm>>, acesso em 10/03/09.

¹⁰⁸ “... Rendering an area ethnically homogenous by using force or intimidation to remove persons of given groups from the area.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – Conselho de Segurança. *Comission on the Former Yugoslavia Final Report*, de 27/05/94. Ref. S/1994/674. Disponível em: <<http://www.his.com/~twarrick/commxyu1.htm>>, último acesso em 27/04/09.

¹⁰⁹ THE ALLIANCE'S STRATEGIC CONCEPT, de 08 de nov. de 1991. Acesso em 03/12/08. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>>.

combatentes, instaladas nas suas zonas limítrofes. Ademais, foi associado a isso o conceito de limpeza étnica principalmente pelos países que compunham o CSNU, ponto de vista esse que predominaria inclusive na política da OTAN como justificativa para a intervenção no Kosovo. Estas percepções podem ser externadas por uma retórica de intervenção em prol da defesa dos direitos humanos das populações civis atingidas pela guerra, e isso se vincula não somente à tradicional postura dos países liberais do ocidente. Ela ganha também espaço de difusão e implementação pelo próprio conceito de segurança da Aliança Atlântica, tanto da sua fundação quanto de suas reformulações do início dos anos 90, como exposto no capítulo precedente. No entanto, algumas ações na guerra poderiam contemplar os interesses de segurança da aliança e não contemplar a defesa dos civis, como se argumentará adiante. Por essa razão, neste capítulo, expomos de que maneira o conflito na região balcânica foi recebido pelas organizações internacionais de segurança (OTAN, ONU e OSCE), para em seguida analisarmos a intervenção militar da OTAN como resposta a este aparato político.

3.1. Antecedentes da crise no território autônomo do Kosovo

O Kosovo, durante a ocupação das forças do Eixo, foi dividido em três porções entre as duas potências europeias e países aliados. Uma pequena porção ao sudeste do território foi integrada à Bulgária, que ocupou os cargos políticos do aparelho estatal e banuiu o ensino de sérvio-croata e albanês nas escolas primárias em favor do búlgaro. As duas demais porções foram divididas entre a Itália e a Alemanha, ainda que a conquista militar do território tenha sido empreendida pela segunda, à qual coube uma porção ao norte da província, notadamente onde se concentravam os povoados de maioria populacional sérvia. A terceira parcela territorial kosovar passou por uma integração significativa com a Albânia, pois a proximidade ocasionada pela maioria populacional de etnia albanesa na região com aquele país, fez com que os italianos, que comandavam militarmente essas localidades, estabelecessem uma administração civil de origem nacional albanesa comum. Tal medida inicialmente foi recebida positivamente pela população local, que no regime anterior à ocupação do Eixo sequer podia ensinar albanês nas escolas. O recurso ao nacionalismo albanês foi utilizado para auferir simpatia dos conquistados, e “persuadir o povo a aceitar seu status *de facto* colonial, governado por italianos e absorvidos pelas instituições italianas”.¹¹⁰ A posição italiana enfraqueceu-se no decorrer da guerra por conta dos problemas de abastecimento de insumos

¹¹⁰ MALCOM, Noel. *Kosovo: a short history*. Nova York: New York University Press, 1998, p. 296.

alimentares, que chegavam a custar seis vezes mais nos territórios ocupados do que na Itália. Os chefes políticos albaneses kosovares desde o início da ocupação não se mostraram dóceis aos conquistadores, não entrando em conflito direto, mas sim atuando na formação de opiniões, que chegou a ser registrada pelas forças de ocupação do Eixo como nada favoráveis. Como maneira de minimizar o descontentamento, cada vez mais se buscou integrar albaneses às fileiras italianas, mas o número de voluntários durante a guerra não chegou a alcançar o sucesso procurado, e foram criadas finalmente gendarmerias e milícias albanesas para que atuassem contra o avanço comunista no território, algo ocorrido apenas quando o esforço de guerra italiano se encontrava perto do fim. A situação geral dos albaneses kosovares durante o conflito pautou-se por seu vínculo com a terra, pois as duas forças que fizeram oposição às forças de ocupação na região da ex-Iugoslávia, notadamente os comunistas e os *Cetniks* tiveram pouca ressonância sobre a população, pois ambos os movimentos, o primeiro de matriz ideológica e o segundo de caráter nacionalista, foram vistos apenas como tentativas dos eslavos de garantirem a predominância política da qual gozavam nas décadas anteriores.

Tito ainda é lembrado com genuína afeição por muitos albaneses na Ex-Iugoslávia. Eles o vêem como o homem que suspendeu ou reverteu as políticas mais controversas do regime iugoslavo anterior – o programa de colonização e a supressão da língua albanesa – e que deu ao território do Kosovo uma forma de autonomia que, em torno dos anos 1970, chegou perto do *status* do qual gozavam as outras unidades federais do Estado iugoslavo.¹¹¹

A contraposição à citação acima foi dada pelo autor ao afirmar que outras medidas de Tito não foram tão generosas, pois nos primeiros vinte anos do regime houve predominância de sérvios e montenegrinos no aparelho do partido, das forças de segurança e do aparato de Estado em geral.

Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, já se havia estabelecido que a Iugoslávia seria constituída de seis repúblicas, sendo o Kosovo incluído dentro da República Popular da Sérvia, algo que não foi feito sem gerar preocupações pela diferença que a região apresentava. Seu status veio a ser definido em setembro de 1945, sendo denominada como “região autônoma” da Sérvia, com direitos garantidos na constituição de traçar sua própria política

¹¹¹ “Tito is still remembered with genuine affections by many Albanians in the former Yugoslavia. They see him as the man who halted or reversed the most objectionable policies of the previous Yugoslav régime – the colonization programme and the suppression of the Albanian language – and who gave the territory of Kosovo a form of autonomy which, by the 1970s, had come close to attaining equal status with the other federal units of the Yugoslav state.” Idem, p. 314.

cultural, econômica de proteção de seus cidadãos. Havia um contraste entre essa denominação e àquela conferida à Voivodina, chamada de “província autônoma”. Segundo Malcom, a diferença entre as duas unidades políticas jamais foi expressa legalmente, mas o termo província semanticamente confere maior autonomia. O autor ressalta que foi privilegiada uma parcela relativamente pequena dos kosovares quanto à decisão pela anexação à Sérvia, pois o Conselho Regional do Kosovo no partido comunista contava apenas com 2.250 pessoas, que eram lembradas a todo tempo dos mais de 50.000 combatentes que manifestavam o interesse em manter a autonomia conquistada nos anos da guerra. Essas inquietações fizeram com que fosse imposta a lei marcial desde fevereiro de 1945, aumentando a capacidade executiva de Tito.

Em 1945 houve diversos conflitos pela terra no território kosovar, pois Tito baixou um decreto no qual proibia que os colonos eslavos voltassem para suas propriedades no Kosovo, o que gerou grande insatisfação por parte dos sérvios. A medida foi revogada e então incluída na lei de reforma agrária, onde a maioria das propriedades foi devolvida, mas com reduções em suas áreas totais em favor daqueles que a ocupavam no momento da implementação da lei. Pouco mais de 400 proprietários eslavos que requisitaram o patrimônio anterior à guerra perderam suas propriedades, e muitos deles conseguiram direito a terra na Voivodina, onde a autoridade iugoslava procurou aumentar a presença sérvia na demografia local.

Nos primeiros anos pós-guerra, Enver Hoxha, mandatário da Albânia, e Tito, da Iugoslávia, gozaram de proximidade significativa. O primeiro conclamou o povo albanês a se aproximar cada vez mais do “povo iugoslavo”, o que gerou preocupações em Stalin quanto ao acúmulo excessivo de prestígio por parte do político croata, situação essa que culminou no rompimento entre ambos. Por conta desse fato, Hoxha também se distanciou de Tito e, dentro da Iugoslávia, diversas operações policiais foram empreendidas para retirar armas que albaneses porventura tivessem no Kosovo. “E desde que os oficiais da Udba eram, de acordo com as estatísticas de 1956, 58% sérvios, 28% montenegrinos e 13% albaneses, suas operações apenas poderiam acumular-se no crescente sentimento de polarização étnica na província”.¹¹² Além disso, a prática do islamismo foi fortemente desencorajada pela autoridade iugoslava, inclusive com a extinção de escolas islâmicas e do ensino dentro das mesquitas, e houve um encorajamento progressivo por parte da autoridade iugoslava sobre a população muçulmana para que passassem a se denominar nacionalmente turcos. Como

¹¹² “And since the Udba officers in Kosovo were, according to statistics for 1956, 58 per cent Serb, 28 per cent Montenegrin and 13 per cent Albanian, their operations could only add to the increasingly bitter sense of ethnic polarization in the province”. Idem, p. 321. Tradução nossa.

resultado, o número de pessoas registradas como turcos no Kosovo aumentou de 1.315 no censo de 1948 para 34.583 no de 1953. “Forte pressão foi colocada sobre as autoridades kosovares pelo poder central de Belgrado em 1951 para encorajar esse processo, declarando que os turcos eram uma minoria ali, abrindo uma série de novas escolas.”¹¹³ O autor argumenta que guardadas as devidas proporções, essas medidas podem ser compreendidas como estratégias de “dividir para conquistar”.

Durante a década de 50 e o início dos anos 60, a região do Kosovo assistiu a um relativo empobrecimento em relação às demais regiões da Iugoslávia, pois investimentos no setor industrial foram escassos na localidade, na qual apenas se investiu em mineração, produtos químicos básicos e produção de energia destinada a outras regiões do país. “... a renda média na Eslovênia era três vezes maior que a do Kosovo em 1946, e cinco vezes mais em 1964”.¹¹⁴ O ano de 1963, com a promulgação da nova Constituição iugoslava, foi marcado pelo acirramento da insatisfação no interior do Kosovo, pois, apesar de nomear o Kosovo como província, a Constituição circunscreveu sua criação a uma decisão da assembléia sérvia. A diferença em relação à constituição de 1946 foi a eliminação de regras quanto ao *status* político das províncias do Kosovo e da Voivodina da constituição da federação iugoslava.

Tais medidas causaram um forte refluxo que teve início em 1966. Um dos chefes de operações policiais anti-albanesas empreendidas anos antes foi demitido, o que teve caráter simbólico bastante significativo. Em 1967, Tito visitou o Kosovo depois de 15 anos sem fazê-lo, e empreendeu reformas constitucionais que novamente atribuíram autonomia a população dali, liberando inclusive que os albaneses da região utilizassem a bandeira nacional da Albânia como símbolo. Essas medidas são relacionadas por Malcom à mudança da referencial na política de Tito para a federação iugoslava, que de reforço à homogeneização com base na idéia de Iugoslávia, passou a reforçar as bases nacionais como componentes do “todo iugoslavo”. Em 1969 diversos acordos liberaram mais de 200 professores de nacionalidade albanesa a instituírem cursos em albanês e de língua albanesa na recém remodelada Universidade de Pristina, que em dez anos fez aumentar a presença albanesa na população com educação formal do Kosovo de 38 para 72%, possibilitando inclusive o aumento da presença de albaneses nos postos de representação na administração local. Em 1974, chega-se

¹¹³ “as a result, the number of people registered as Turks in Kosovo jumped from 1.315 in the 1948 census to 34,583 in 1953. Strong pressure was put on the Kosovo authorities by Belgrade in 1951 to encourage this process by declaring the Turks a national minority there and opening new Turkish schools” Idem, p. 322. Tradução nossa.

¹¹⁴ “The average income in Slovenia was three times larger than that in Kosovo in 1946, and Five times greater in 1964.” Idem, p. 323.

ao zênite do acúmulo de autonomia da província do Kosovo na história da Iugoslávia pós-guerra. Quanto a competências e funções, as províncias gozavam de quase as mesmas capacidades das repúblicas, havendo uma diferença apenas na composição da presidência da Iugoslávia, onde seriam necessários dois representantes das repúblicas e um de cada uma das províncias. Levando em consideração o quadro de 1963, há um salto positivo.

A base conceitual da persistência da diferenciação das regiões de Kosovo e Voivodina como províncias, resulta da definição de nação e nacionalidade presente no comunismo iugoslavo, que remonta suas referências a assembleias ocorridas em 1943, que relacionavam o território e a sociedade nacional que o ocupava e uma capacidade de formar um novo Estado caso houvesse uma secessão de seu território. Sendo assim, nacionalidade seria uma pequena parcela de nacionais que teriam um Estado fora da Iugoslávia – os albaneses a Albânia, e no caso da Voivodina, a nacionalidade em questão seria a húngara. A base política para o fato assentava-se no medo de que essas partes do Estado iugoslavo quisessem efetivamente a secessão. No caso do Kosovo, falta base factual, de acordo com Malcom, para a afirmação. Houve quem conclamasse a independência do Kosovo nos idos de 1968, em protestos contra a Constituição de 1963, mas a situação de pobreza crescente na Albânia trabalhou fortemente como fator de desencorajamento nos anos 70. A questão econômica inclusive promoveu movimentos migratórios das regiões mais pobres da Iugoslávia para aquelas que gozavam de expansão econômica, acompanhada das afinidades nacionais. Em outras palavras, o sérvios do Kosovo migraram para as zonas industriais da Sérvia central, bósnios-croatas para a Croácia, o que fez com que o componente demográfico de albaneses em território kosovar aumentasse, associado as suas taxas de natalidade mais altas do que de outras nacionalidades e também à queda da mortalidade na região.

Em março de 1981, um protesto iniciou-se na Universidade de Pristina, motivado pelas condições de ensino ruins, levando 500 estudantes a saírem às ruas e começarem a endereçar críticas quanto à política em geral. Depois de efetuadas prisões pela polícia, o número de pessoas a protestar emergiu ao patamar de 3.000, o que levou vários grupos sociais de cidades kosovares diferentes a iniciar mais protestos. Metalúrgicos, estudantes universitários e secundaristas, pessoas ligadas a atividades agrícolas fizeram parte da comoção, onde algumas pessoas chegaram a conclamar a independência do Kosovo e posterior anexação à Albânia. A mobilização foi duramente reprimida, e fontes oficiais da época declararam haver 9 mortos, contra o comentário geral de terem sido 1.000. Naquele momento, montenegrinos e sérvios que correspondiam a 15% da população total do Kosovo detinham 30% dos empregos gerados na região e a política econômica continuava investindo

em minerais e energia numa região eminentemente de produção agrícola. Esse quadro de inquietação social gerou uma rodada de acusações mútuas entre sérvios e albaneses kosovares de nacionalismo discriminatório e os intelectuais das duas origens nacionais passaram os primeiros anos da década de 80 lançando trabalhos revisando a história do Kosovo e/ou da Iugoslávia apontando para as causas dos conflitos, naquilo que foi chamado pela imprensa da época de “guerra cultural”. Além disso, acusações de que estupros eram cometidos por albaneses contra mulheres sérvias em território kosovar aqueceram ainda mais os ânimos nos idos de 1984, havendo generalizações excessivas sobre a incidência do crime. Pesquisas realizadas por uma entidade de direitos humanos sérvia em 1990, apontaram para o fato de que a região do Kosovo registrava menos estupros do que as demais regiões da Iugoslávia, e que do total de casos ocorridos, na maioria criminoso, vítima e algoz eram da mesma nacionalidade.

Gradualmente, a partir do final dos anos 1980, houve uma comoção entre os sérvios do Kosovo de que os albaneses dali começavam a empreender uma política de perseguição a eles, e emitiram um documento levado a Belgrado por um protesto popular onde o nacionalismo sérvio se manifestou com toda força contra a política que havia sido implementada por Tito em meados dos anos 70. Em resposta a isso, Ivan Stambolic, presidente da Iugoslávia, enviou um representante àquele lugar, sendo ele Slobodan Milosevic, que fez um pronunciamento público em favor dos sérvios ao contrário de amenizar a crescente rivalidade – algo que lhe serviria para catapultar sua carreira política. A partir dali, Milosevic, que partira de uma posição moderada quando da emissão do documento dos nacionalistas sérvios do Kosovo, passou a advogar pelas reclamações feitas por ele, o que acabou por colocá-lo na mídia local como seu porta-voz.

Milosevic contava com o apoio da Radio Televisão de Belgrado e de diversos ativistas sérvios que realizaram protestos em várias cidades na Sérvia divulgando repetidamente o discurso que havia feito na cidade de Kosovo Poljie. A crescente mobilização em torno do assunto tornou possível fazer com que seu antecessor e padrinho político, Stambolic, fosse dispensado pela Liga dos Comunistas Sérvios e ocupasse a posição como chefe político da Sérvia. Em seguida, Milosevic financiou a troca dos representantes locais em Montenegro e Voivodina por aliados políticos, bem como no Kosovo, onde protestos dos albaneses ocorreram em novembro de 1988, sem que mudassem o curso das coisas. O impopular chefe da polícia, Rrahman Morina, foi indicado para assumir o cargo de representante do partido no Kosovo, e no início do ano seguinte foram promulgadas medidas que restringiram a autonomia da província.

No início do ano seguinte a assembléia sérvia começou a preparar emendas à Constituição sérvia que poderiam restringir severamente os poderes do Kosovo: as reformas dariam à Sérvia o controle sobre a polícia kosovar, às câortes de justiça e à defesa civil, bem como de outras matérias tais como política econômica, educacional, e ainda de tomar medidas institucionais e de escolher uma língua oficial.¹¹⁵

A assembléia provincial do Kosovo iniciou-se em março de 1989 cercada de tanques para garantir a votação, e diversos delegados vindos de Belgrado acompanharam a reunião fechada que, segundo relatos, contou com votos de pessoas que não participavam de fato dela. Quando aprovada a restrição da autonomia do Kosovo, a festa popular que se seguiu na Sérvia, com a exaltação do nacionalismo, aumentou o desconforto dos líderes políticos da Croácia e da Eslovênia que levariam à secessão das duas repúblicas tempos depois. No início de 1990, diversas crianças albanesas do Kosovo sofreram uma série de sintomas graves de dores estomacais, na cabeça e náuseas, e difundiu-se a idéia de que haviam sido alvo de envenenamento, o que foi confirmado por análise, que constatou elementos químicos componentes do gás Sarin presentes em seu sangue.

Em 1995, foram apresentadas evidências de que o exército da Iugoslávia havia fabricado gás Sarin, sem que fosse possível responsabilizar culpados pelo envenenamento. Por conta disso, diversas casas de sérvios foram atacadas pela população albanesa revoltada, o que ocasionou o envio de mais de 25.000 homens da polícia de Belgrado para a região. Meses depois, o jornal de língua albanesa foi fechado, foram revogados os direitos dos albaneses de comprar e vender propriedades sem a permissão do Estado e ainda uma lei de emprego promulgada ocasionou a demissão de 80.000 albaneses de seus postos de trabalho.

Com o alijamento da representação albanesa nas esferas de representação pública na Sérvia, o grupo de delegados albaneses na assembléia local passou a se reunir e em setembro de 1990, proclamaram uma Constituição paralela, criando a República do Kosovo, contendo as regras para as eleições de uma nova assembléia e de um novo presidente.

Em setembro do ano seguinte [1991] os albaneses no Kosovo foram bem sucedidos em organizar um referendo, dessa vez para decidir pela declaração do Kosovo como uma república soberana e independente;

¹¹⁵ “Early in the following year the Serbian assembly began preparing amendments to the Serbian constitution which could severely restrict Kosovo’s powers: they would give Serbia control over Kosovo’s police, courts and civil defence, as well as such matters as social and economic policy, educational policy, the power to issue ‘administrative instructions’ and the choice of an official language”. Malcom, Op. Cit., p. 335.

defendeu-se que 87 por cento dos votantes participaram, e que 99 por cento desses votaram a favor. E em 24 de maio foram realizadas eleições, usando propriedades privadas como zonas eleitorais, “debaixo do nariz” das autoridades sérvias, para criar assembleia e governo paralelos.¹¹⁶

Os direitos constitucionais da população albanesa no Kosovo, portanto, passaram por diversas restrições, com as mudanças iniciadas em 1974 e, por conta disso, as tensões entre eles e os sérvios se acentuaram significativamente no decorrer do tempo. O referendo citado acima com base em Malcom também é mencionado em Wheeler, ao apresentar a Liga Democrática do Kosovo, fundada por Ibrahim Rugova, movimento que pretendia conquistar sua independência nacional por vias pacíficas e que organizou a sistematização do Estado paralelo supracitado.¹¹⁷ Com o crescimento da incidência de incidentes conflituosos como o do gás Sarin de 1995, alguns agrupamentos dissidentes formaram-se com vistas a conquistar a independência do território kosovar. Em 1996, foram realizados os primeiros ataques do Exército de Libertação do Kosovo (ELK), grupo que buscava a independência do território pelas armas, que embora tenha atuado inicialmente de maneira pontual, em 1998 já contava com alguma capacidade de resposta às forças de segurança sérvias. O crescimento deste grupo fez com que a autoridade sérvia os atacasse com as Forças Armadas, contando com ataques aéreos, retirando-os das regiões urbanas do Kosovo, e estendendo ofensivas a vilarejos e à população civil. Temos neste momento dois movimentos com um objetivo, a independência do território do Kosovo, mas com duas linhas diferentes de atuação: no primeiro caso apresentado, a ação por vias políticas pacíficas, e no segundo, por meios militares. Além disso, encontramos ainda diversos atos de agressão mútua entre albaneses kosovares e sérvios na bibliografia consultada, que muitas vezes eram atribuídas aos grupos organizados, sem que isso pudesse ser comprovado de fato, tanto pelas partes envolvidas quanto pela imprensa ou organismos de monitoramento internacional.

¹¹⁶ In September of the following year the Albanians in Kosovo succeeded in organizing a referendum, this time to consider a decision to declare Kosovo a sovereign and independent republic; it was claimed that 87 per cent of the voters took part, and that 99 per cent voted in favor. And on 24 May 1992 Kosovo-wide elections were held, using private houses as polling-stations under the noses of the Serbian authorities, to create a new republican assembly and government. Idem, p. 341.

¹¹⁷ WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Nova York: Oxford University Press, 2002. p. 257.

3.1.1. O papel da ONU e da OSCE frente ao conflito

Uma importante fonte de informações sobre a relação entre a autoridade iugoslava e o território autônomo do Kosovo são as resoluções das Nações Unidas a respeito das forças de paz que mantinha na região dos Bálcãs. Ao longo do ano de 1997, diversas resoluções do Conselho de Segurança apontavam para uma relativa estabilização entre os Estados formados há pouco na região, conforme os acordos de paz. As missões na Macedônia, na Croácia e na Bósnia, tiveram seus mandatos prolongados, bem como um aumento de seus efetivos, principalmente civil e policial, por meio das resoluções 1103, 1105, 1107, 1110 e 1120, apenas para citá-las como exemplos. Isso indica que a base social do novo *status* político dos países da região ainda carecia de apoio para uma estabilidade política perene, de acordo com o ponto de vista da Organização.¹¹⁸ Também na Albânia a ONU mantinha uma força de monitoramento do processo político interno por conta de conflitos ocorridos no mesmo ano.

O quadro exposto mantém-se em linhas gerais no início de 1998, e mais algumas resoluções concernentes a questões territoriais e repatriação de refugiados entre os países da Ex-Iugoslávia são emitidas pelo CSNU, até o fim de março, quando o órgão pronuncia-se sobre uma tensão crescente no interior da então República Federal da Iugoslávia. Na resolução 1160, o Conselho, levando em conta a presença do Grupo de Contato, formado por Estados Unidos, Irlanda, Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Rússia, condenou a repressão “excessiva” de manifestações ocorridas em localidades no Kosovo por parte das forças de segurança sérvias e das Forças Armadas iugoslavas, bem como os atos qualificados de terroristas do Exército de Libertação do Kosovo.¹¹⁹ O Conselho admitiu ainda reconhecer uma representação kosovar comprometida com as vias pacíficas para a resolução do conflito, chamados de *senior representatives*, o que remete a um reconhecimento maior do que aquele conferido a outras organizações de albaneses kosovares. Simultaneamente a isso também foi reiterado o respeito do CSNU à integridade territorial da República Federal da Iugoslávia, e as partes em conflito foram conclamadas a chegar a um acordo com base na abertura política à participação irrestrita dos albaneses, ao passo em que as agressões cessassem de ambas as partes. Caberia à OSCE o monitoramento da região para alimentar o grupo especial formado no Conselho de Segurança para lidar com o conflito, bem como ao procurador do Tribunal

¹¹⁸ Disponíveis em: <<http://www.un.org/Docs/scres/1997/scres97.htm>>, acesso em 11/03/09.

¹¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1160. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/090/23/PDF/N9809023.pdf?OpenElement>>, acesso em 11/03/09.

Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia o papel de avaliar se havia casos de violência enquadrados em sua jurisdição ficaria comprometido.

Em setembro de 1998, o “uso excessivo e indiscriminado da força pelas forças de segurança da Sérvia e do Exército Iugoslavo que resultaram em numerosas mortes civis e, de acordo com estimativa do Secretariado Geral, o deslocamento de 230.000 pessoas de seus lares”, foram condenados pelo CSNU, e ainda foi veiculado o parecer do procurador geral do Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia, afirmando que o conflito no Kosovo se enquadraria em sua jurisdição.¹²⁰ O fluxo de refugiados e de deslocados internos foi citado como fonte de “forte preocupação” por parte da comunidade internacional, dos países da Europa e ainda dos países vizinhos, como Albânia, Macedônia e Bósnia-Herzegovina. Evocando o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, o CSNU demandou a cessação das hostilidades mesmo por parte de indivíduos ou grupos privados e a criação por parte da autoridade sérvia e da liderança kosovar de vias de provimento de assistência humanitária e a possibilidade de retorno dos refugiados e deslocados internos aos seus locais de origem. São endereçadas à autoridade iugoslava exigências especiais quanto ao recolhimento das forças de segurança sobre a população civil e à abertura do país ao monitoramento internacional. Em seu XVI artigo, a resolução adverte que o Conselho “Decidiu, uma vez que não sejam adotadas as medidas exigidas nessa resolução 1160 (1998), levar em consideração ações futuras e medidas adicionais para manter ou restaurar a paz e a estabilidade na região”.¹²¹

Em outubro de 1998, pela resolução 1203, o Conselho de Segurança reuniu-se mais uma vez cobrando o cumprimento dos acordos feitos entre a autoridade iugoslava, a OSCE e a OTAN, expressos em sua resolução 1199, pela qual missões de verificação em solo e pela via aérea, conduzidas respectivamente por cada uma das duas organizações internacionais mencionadas, deveriam ser postas em andamento, com a observação de recuo das forças sérvias do solo kosovar, tanto política quanto militarmente.¹²² No conteúdo da resolução 1203 encontram-se recorrentes referências à dificuldade do pessoal da OSCE em empreender seu

¹²⁰ “Excessive and indiscriminate use of force by Serbian security forces and the Yugoslav Army which have resulted in numerous civilian casualties and, according to the estimate of the Secretary-General, the displacement of over 230.000 persons from their homes”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1199. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/279/96/PDF/N9827996.pdf?OpenElement>>, acesso em 11/03/09.

¹²¹ “Decides, should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and additional measures to maintain or restore peace and stability in the region”. Idem.

¹²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1203, de 24/09/98. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/321/21/PDF/N9832121.pdf?OpenElement>>, acesso em 17/03/09.

trabalho de verificação na região em conflito, acrescentando que qualquer ataque a mandatários de organizações internacionais poderia acarretar uma intervenção militar.

O Conselho, desde então não se pronuncia mais a respeito das partes em conflito e sobre a necessidade de que ele cesse. A primeira recomendação que menciona o conflito no Kosovo é a resolução 1239, de 14 de maio de 1999, depois de já iniciados os ataques ao território da Ex-Iugoslávia, que apenas apresenta medidas de provimento de ajuda humanitária para os refugiados e deslocados internos ao território iugoslavo, com base em informações dadas pelo ACNUR.¹²³ O Órgão conclamou os Estados a contribuírem com suprimentos para os órgãos internacionais responsáveis pelo esforço humanitário, chamando a atenção para o acordo feito pelo grupo de contato dias antes quanto a este assunto.

O CSNU, tendo em vista esses eventos na região, rechaçou as posturas denominadas “extremistas” que compreendiam tanto o ELK quanto as forças sérvias, apoiando, por consequência, a postura de Rugova e seus partidários. Nesse momento, muito embora não obstruíssem a resolução do Conselho, Rússia e China declararam que uma intervenção buscava interferir em assuntos internos à República Federal da Iugoslávia, que não seriam de competência do Conselho. Com a intensificação progressiva dos ataques mútuos entre ELK e forças sérvias, a decisão pelo uso da força da OTAN (que entendia já desempenhar um papel de imposição da paz na região desde 1995) sobre a crise nos Bálcãs enfrentava dois problemas principais: usar a força que, em última instância, contrariaria a postura de não apoiar a secessão do território da ex-Iugoslávia; em segundo lugar, conduzi-la à revelia da aprovação do CSNU, uma vez que Rússia e China a vetariam. O que fica patente na descrição acima é que a apregoada política de “limpeza étnica” empreendida pela autoridade sérvia não foi vista como uma política de um governo. Isso posto, os países da Europa e os EUA encararam o enfrentamento como uma única saída, a secessão do território kosovar, e, além disso, apoiaram um movimento específico. Esse conceito permeia todo o ponto de vista dos países que compõem a OTAN na leitura sobre o fato, a ponto de não ser definido em seus documentos.

As conversações estabelecidas em Rambouillet e em Paris não chegaram a uma proposta satisfatória ao governo iugoslavo, que continuou a empreender ofensivas à população de origem albanesa no Kosovo, o que foi respondido também pelos combatentes do ELK. Por conta disso, o apoio à intervenção militar na questão ganhou força, e os países da

¹²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1239, de 14/05/99. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/143/75/PDF/N9914375.pdf?OpenElement>>, acesso em 17/03/09.

Europa ocidental juntamente com os Estados Unidos alegavam contar com três argumentos justificadores de tal opção. Em primeiro lugar, um argumento de cunho moral, por eles nomeado de “o combate à limpeza étnica”, que não poderia, de acordo com a Organização, continuar ocorrendo nos limites da Europa, trazendo problemas para a segurança regional, além de ser considerada uma catástrofe humanitária. Em segundo, as resoluções ora aprovadas pelo CSNU, que reforçavam indiretamente a posição intervencionista, muito embora não a tenham aprovado. Por fim, o prestígio da própria OTAN, que mesmo exercendo pressão sobre a ex-Iugoslávia, não conseguiu superar a crise geral e também pela necessidade das ementas, dar cabo à crise em geral precisava então ser restabelecido.

A OSCE

A Organização para Segurança e Cooperação na Europa, nascida da Conferência de Helsinki de 1975, engloba, em sua abordagem da segurança internacional, desde o aspecto humano, o econômico e ambiental e o político-militar em suas análises sobre o contexto político e dos conflitos internacionais. Nascida de conversações da Guerra Fria com vistas a alcançar um estado de segurança por meio da redução de arsenais ao invés do equilíbrio pela dissuasão político-militar, a organização é marcada pela presença dos países do leste europeu e da URSS desde a realização de sua primeira conferência, e por esse motivo foi uma importante interlocutora no conflito do Kosovo.

A OSCE é marcada pela não-ingerência direta nos assuntos internos dos Estados, por isso seu modo de intervir é através de monitoramento e elaboração de relatórios. Em 11 de março de 1998, a organização pela primeira vez elaborou uma crítica à ação repressiva da polícia sérvia que teria levado à morte cerca de 80 pessoas na região do Kosovo. A organização teria voltado sua atenção a este acontecimento baseada no fato de que

(...) não é apenas um assunto interno da República Federal da Iugoslávia, [mas] por causa de violações de princípios da OSCE e de compromissos com os direitos humanos e porque tem um impacto significativo para a segurança da região, bem como necessita de esforços imediatos da comunidade internacional para evitar uma escalada [de instabilidades] futuras.¹²⁴

¹²⁴ ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E A COOPERAÇÃO NA EUROPA. *Decisão nº 218*. Emitida em 11/03/1998. Disponível em: < http://www.osce.org/documents/html/pdfhtml/20522_en.pdf.html>, acesso em 20/03/09.

As duas partes em confronto foram convidadas pela OSCE a assumirem sua parcela de responsabilidade diante dos eventos, e foram conclamadas a iniciarem conversações que levem a termo o sofrimento civil. Em outubro, a organização mostra sua prontidão em atuar como monitora da situação de conflito diante da resolução 1199 das Nações Unidas, com especial atenção aos aspectos técnicos de verificação e de “imparcialidade”, com a aprovação de ATS 30 milhões – cerca de 2 milhões de euros.¹²⁵

A partir da resolução 1203 da ONU, a OSCE criou oficialmente a missão de verificação em solo iugoslavo, com a anuência do governo desse país, e por esse motivo ambos, a organização e a República Federal da Iugoslávia, poderiam aumentar o mandato da missão, que inicialmente era de um ano, com a liberação de cerca de 7 milhões de euros.¹²⁶ Posteriormente, mais 27 milhões de euros foram liberados em fevereiro de 1999 para a execução das tarefas da missão de verificação. A missão da OSCE serviu como fonte de informações e referência da situação de conflito na Ex-Iugoslávia, pois tanto ONU quanto OTAN reprovaram repetidas vezes as dificuldades enfrentadas pela organização em atuar naquele lugar por conta da ação das forças estatais, na medida em que as tensões cresciam.

3.1.2. A presença da OTAN e sua visão sobre o conflito kosovar

A OTAN, por sua vez, voltou sua atenção para o Kosovo como uma questão particular no contexto de secessão da Ex-Iugoslávia, que ocorria desde o início dos anos 1990. Desde então, o CSNU, a OSCE, a União Européia (UE) e a OTAN haviam se mantido na região, e de acordo com Mary Kaldor, estudiosa do conflito da Bósnia, sua presença foi extensiva desde a eclosão dos conflitos de secessão do país, com a declaração de independência da Croácia, em 1991.¹²⁷ Segundo a autora, os conflitos ocorridos na região balcânica podem ser explicados também pelo contexto histórico recente da ex-Iugoslávia, onde a presença internacional é um forte componente das tramas do conflito. Suas idéias contrastam com as explicações mais recorrentes, que buscam razões para o conflito no contexto de Guerra Fria, da Segunda Guerra Mundial ou ainda anteriormente. Os argumentos apresentados pela autora

¹²⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E A COOPERAÇÃO NA EUROPA. *Decisão n° 259*. Emitida em 15/10/1998. Disponível em: < http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/20522_en.pdf.html>, acesso em 20/03/09.

¹²⁶ ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E A COOPERAÇÃO NA EUROPA. *Decisão n° 263*. Emitida em 25/10/1998. Disponível em: < http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/20583_en.pdf.html>, acesso em 24/03/09.

¹²⁷ KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 2001, p. 57.

assentam-se na própria dinâmica de fragmentação do Estado iugoslavo, que fez eclodir entre sérvios, croatas, e bósnios disputas por recursos econômicos e posição geográfica, dentre outras questões, como as diferenças culturais e religiosas.

Levando em conta os conflitos de secessão do Estado dos eslavos do sul, Kaldor chama a atenção para as especificidades e a interligação entre a independência da Croácia e da Bósnia, e também para a abordagem superficial que os países europeus fizeram dos movimentos nacionalistas que promoveram essas guerras, algo que se pode notar em comum no conflito do Kosovo, anos depois.

Tanto política quanto militarmente, a guerra [*da Bósnia*] foi percebida como um conflito entre nacionalismos do tradicional estilo essencialista, e isso foi válido tanto para os Europeus, que como os sérvios, argumentavam que os nacionalismos eram todos igualmente culpados, quanto para os americanos, que tendiam ver os sérvios como ‘os maus nacionalistas totalitários’ e os croatas e bósnios muçulmanos como ‘os bons nacionalistas democráticos’.¹²⁸

Segundo a autora de *New and Old Wars*, os nacionalismos dos Bálcãs são de matriz diverso daquele associado por ela à criação dos Estados nacionais europeus do século XIX, chamado de estilo essencialista, e a principal característica que o novo tipo possui é a rejeição aos movimentos transnacionais, típicos do contexto internacional pós-Guerra Fria, e também a outras instituições ou conceitos, como a “população civil e a sociedade civil”.¹²⁹ O CSNU não levando em conta esse elemento da hostilidade presente entre as partes em conflito, teria adotado, portanto, a iniciativa de estabelecer áreas chamadas seguras para a população civil no conflito da Bósnia e aprovasse a atuação da OTAN, que ocorria por meio da UNPROFOR em proteção dessas áreas, algo registrado na Resolução 816 do CSNU.¹³⁰ O que mostraria a ineficiência dessa abordagem do conflito foram aos ataques das forças servo-bósnias a diversas áreas seguras, abrindo espaço para que o Órgão aprovasse bombardeios da OTAN sobre a região para por fim às ofensivas e pressionar as partes a um acordo.

¹²⁸ “Both politically and militarily, the war was perceived as a conflict between competing nationalisms of a traditional type, and this was true both of the Europeans, who, like the Serbs, argued that the nationalisms are equal to blame, and of Americans, who tended to see the Serbs as bad ‘totalitarian’ nationalists and the Croats and Muslims as good ‘democratican’ nationalists’. Kaldor, Op. Cit., p. 58. Tradução nossa.

¹²⁹ Extraído da seguinte afirmação da autora: “Both politically and militarily, their war was not against each other, but [...] against civil population and against civil society. Idem. Tradução nossa.

¹³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 816*, de 31/03/91. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/187/17/IMG/N9318717.pdf?OpenElement>>, acesso em 28/04/09.

A campanha aérea da OTAN na Bósnia foi chamada de Operação Força Deliberada (*Operation Deliberate Force*), numa aparente menção às “advertências” dadas às forças sérvias, concebidas como primeiras agressoras, de que cessassem as pressões sobre as áreas seguras e ao provimento de auxílio humanitário. Em pronunciamento feito em setembro de 1995, durante um intervalo nos ataques da Organização sobre as forças sérvias, o secretariado geral fez uma série de exigências, entre elas o recuo de armas pesadas a 20 km das áreas seguras. Os ataques acabaram por se estender até o dia 14 de setembro daquele ano. Os acordos de paz de Dayton, que encerraram o conflito bósnio, de acordo com a autora, geraram um Estado bósnio composto de enclaves étnicos cuja unidade ainda hoje se encontraria em composição, sem destino definido. A partir do fim da guerra da Bósnia, a OTAN passou a fazer parte da Força de Implementação (*Implementation Force – IFOR*), relatando com frequência novos fatos importantes para a estabilidade política e militar da região balcânica em suas reuniões de ministros e chefes-de-Estado.

As menções ao governo da República Federal da Iugoslávia e à Sérvia passaram a ocorrer nos documentos da OTAN relacionadas a cobranças feitas quanto a não submissão pela Sérvia de alguns membros do governo ao Tribunal Penal Internacional desde o fim da Guerra da Bósnia. Em reunião de ministros das relações exteriores em 1998, os países que compunham a aliança naquele momento mostraram-se preocupados com o aumento de casos de uso injustificado da força para a repressão de movimentos políticos no Kosovo, acompanhado de barreiras ao monitoramento internacional, de acordo com o comunicado final da reunião de 28 de maio.¹³¹ Nele, a Aliança afirma que o cenário na região mostrava-se insustentável, e o caminho necessário para a solução do conflito seria a negociação aberta entre as partes, a saber, Slobodan Milosevic, pela autoridade iugoslava e Ibrahim Rugova, como líder do movimento autonomista kosovar. A Organização advertiu que o conflito naquele momento já colocava em risco a estabilidade política da Macedônia e da Albânia, e anunciou a ampliação das atividades da Parceria para a Paz (PfP, em inglês) em ambos os países, com operações de treinamento militar conjunto. Essa presença da OTAN teria sido tratada também dentro do Conselho Permanente OTAN-Rússia e em seu homólogo ucraniano, e visava conter um possível alastramento do conflito. Anunciaram-se ainda a convocação do ACNUR para a prevenção de uma emergência humanitária e a necessidade de que a

¹³¹ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Declaração sobre o Kosovo*. Emitida em 28/05/98. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-061e.htm>>, último acesso em 17/03/09.

autoridade iugoslava autorizasse a retomada da missão permanente de monitoramento da OSCE.

Em 11 de junho de 1998, a OTAN declarou-se preocupada com uma acentuada repressão das forças sérvias sobre manifestações políticas no Kosovo, e noticiou que o fluxo de refugiados começava a aumentar, sem citar números. Na reunião de ministros da defesa, a Aliança afirmou ser necessária uma saída para a crise política que respeitasse tanto o desejo de maior autonomia dos albaneses kosovares quanto a integridade territorial da então República Federal da Iugoslávia. Os mandatários da defesa dos países da Aliança ainda aprovaram a realização de exercícios aéreos na Albânia e na Macedônia, de maneira a “...mostrar a capacidade da OTAN de projetar poder rapidamente na região”, além de terem iniciado um estudo prático para a implementação das possíveis operações militares diante de uma intervenção militar naquela localidade, tanto no campo tático como no sentido de garantir que seus países dessem a autorização legal para sua implementação.¹³² Em setembro de 1998, conforme argumenta Paulo Roberto Castilhos França, foi aprovada na OTAN a “prontidão para o ataque”, que previa a disponibilização de contingentes aéreos para serem utilizados pelo comandante das forças da Organização, General Wesley Clark, sendo que se condicionou a intervenção militar à anuência unânime dos países-membros.¹³³

Em outubro de 1998, foi conseguido um acordo por meio da representação diplomática norte-americana junto a Milosevic, pelo qual o mandatário iugoslavo se comprometia em cumprir com o recuo de forças exigido na resolução 1199 da ONU, suspender os limites à atuação da missão de verificação da OSCE e conseguir um novo acordo político junto à população albanesa do Kosovo. Ali também se comunicou a possibilidade de que houvesse uma intervenção da OTAN, e no dia 10, Javier Solana, secretário-geral da Organização, “... na reunião do Conselho do Atlântico Norte, [...] resumiu os debates afirmando que havia suficiente base jurídica para seguir adiante com a autorização de uma ameaça de força específica e, caso necessário, proceder com sua implementação.”¹³⁴

No mês de dezembro, a Organização mostrou-se parcialmente satisfeita com o recolhimento das forças armadas da Sérvia do Kosovo, porém ainda preocupada com incidentes armados empreendidos tanto pelas forças de segurança da Sérvia quanto pelos

¹³² ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Declaração sobre o Kosovo*. Emitida em 11/06/98. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-077e.htm>>, acesso em 18/03/09. Tradução nossa.

¹³³ FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. *A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção Humanitária”*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004, p. 75.

¹³⁴ Idem, p. 77.

“elementos armados do Kosovo”.¹³⁵ Foram endereçados às forças de segurança sérvias pedidos de que deixassem de exercer atitudes ditas ameaçadoras frente à população civil local, bem como foi pedido à autoridade iugoslava que liberasse os meios de comunicação televisivos, radiofônicos e jornalísticos que haviam sido fechados. Além disso, foi aprovada a extensão da missão de verificação aérea chamada “Olho de Águia” para a tarefa de apoiar em caso de necessidade a missão civil de monitoramento em terra da OSCE, com base a partir da Macedônia. Os países que estavam em processo de incorporação à OTAN, República Tcheca, Hungria e Polônia, foram agradecidos por abrirem seu espaço aéreo e pelo apoio político à operação, coisa feita por meio da PFP.

3.2. A intervenção da OTAN

O ano de 1999 iniciou-se com tendo como pano de fundo novos conflitos entre as forças de segurança sérvias e a população albanesa kosovar. No dia 17 de janeiro, entre 39 e 42 homens foram mortos em confronto na cidade de Racak, a 25 km de Pristina, e os atacantes afirmavam que as vítimas eram do Exército de Libertação do Kosovo.¹³⁶ Antes disso, ataques tinham sido feitos ao povoado com artilharia pesada por parte das forças sérvias. O chefe da missão de verificação da OSCE, William Walker, afirmou que idosos e adolescentes faziam parte do grupo de mortos, alguns com traços marcantes de violência física, contrariando a posição oficial sobre o ocorrido. Dois dias depois, Slobodan Milosevic ordenou a expulsão do chefe da missão por ter responsabilizado o Estado iugoslavo pelos ataques em Racak, pois as versões de ambas as partes em conflito mostravam-se bastante diferentes.

O general Wesley Clark reuniu-se com o presidente iugoslavo para lhe transmitir uma mensagem dos países que compunham a OTAN sobre o ocorrido, e os mandatários de Alemanha, Holanda e Inglaterra declararam à imprensa que não descartavam a intervenção militar.¹³⁷ No dia 30 de janeiro, 23 albaneses foram mortos em comboio pelas estradas do país, novamente caracterizadas de modo diferente pelo governo iugoslavo e pelos observadores da OSCE. O Grupo de Contato pediu, então, uma nova data para a cessação das

¹³⁵ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Declaração sobre o Kosovo*. Emitida em 08/12/98. Disponível em: < <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-143e.htm>>, acesso em 18/03/09. Tradução nossa.

¹³⁶ Podem-se encontrar referências ao fato em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft17019902.htm>>.

¹³⁷ Podem-se encontrar referências em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft20019904.htm>>, <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft21019905.htm>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft30019902.htm>>, último acesso em 24/03/09.

hostilidades, marcada para o dia 06 de fevereiro, no Castelo de Rambouillet, França, assumindo publicamente que a melhor saída para isso seria a garantia de autonomia para o Kosovo. O líder da Liga Democrática do Kosovo, Ibrahim Rugova, afirmou que participaria das negociações apoiando inicialmente a proposta de resolução do conflito, circunscrevendo essa decisão, no entanto, a uma etapa na conquista da independência futura do território kosovar.¹³⁸

Na ocasião definida para as negociações de paz, membros do Exército de Libertação do Kosovo, o ELK, convidados a participar, tiveram problemas no embarcar para a França, causados pela tentativa do governo iugoslavo em impedir a presença deles na negociação, o que ocasionou a interferência dos países mediadores em favor dos primeiros. No decorrer das negociações, depois de três dias, o governo iugoslavo se comprometeu em recuar com as forças do território autônomo, deixar de utilizar as forças armadas na repressão policial, e ainda criar uma polícia que refletisse a composição étnica do Kosovo, que seria 90% albanesa e 10% sérvia, o que representava parte importante do que queriam os aliados, mas não a totalidade desejada.¹³⁹

Em fins de fevereiro, a OTAN concentrava aeronaves em pontos estratégicos em suas bases na Europa, com o deslocamento de 51 aeronaves dos Estados Unidos para a região, o que motivou reação do presidente russo, Boris Ieltsin. Ele afirmou que não permitiria que os EUA interviesse na Iugoslávia, tendo em vista que a movimentação militar foi anunciada como elemento de pressão pela a construção de acordos em Rambouillet.¹⁴⁰ O governo paralelo do Kosovo anunciou, ademais, a intenção de realizar novo referendo sobre sua independência, o que motivou reprovação da representação dos Estados Unidos, pois a integridade territorial da Iugoslávia era uma das condicionantes para um possível acordo.¹⁴¹

Slobodan Milosevic, dias depois, acenou com a possibilidade de aceitar a presença militar externa para garantir o cumprimento do acordo. Os representantes albaneses não abriram mão de realizarem referendo três anos depois da conclusão dos acordos, o que gerou desacordo destes e entre os países do Grupo de Contato novamente. As partes em Rambouillet não chegaram a acordo quanto à presença estrangeira e à não-realização do referendo, fazendo com que a imprensa noticiasse as negociações como um fiasco. Um novo ultimato foi

¹³⁸ Retirado de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft30019901.htm>>, último acesso em 24/03/09.

¹³⁹ Retirado de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft08029906.htm>>, último acesso em 25/03/09.

¹⁴⁰ Retirado de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft20029902.htm>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft19029905.htm>>, último acesso em 25/03/09.

¹⁴¹ Para informações, consultar <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft22029908.htm>>, último acesso em 25/03/09.

marcado para o dia 15 de março, e representantes do governo americano declararam não ser possível empreender ataques à Iugoslávia uma vez que eles não poderiam ser direcionados a só uma das partes em contenda, pois os albaneses também não haviam cumprido com as propostas políticas do Grupo de Contato para a resolução do conflito.¹⁴²

O produto das negociações em território francês caracterizou-se por uma base de acordo defendida pelos mediadores da crise, com a formação de uma polícia, uma corte de justiça e um parlamento, mas nenhuma das partes a referendou: a Iugoslávia por não aceitar a presença de forças militares estrangeiras, e a liderança albanesa por não abrir mão da possibilidade de conquistar a independência nacional. O ELK, uma vez mais, de acordo com Paulo Roberto Castilhos França, adotava uma política de provocar o avanço das forças sérvias sobre o Kosovo, para atrair o ímpeto intervencionista da OTAN: “Uma declaração do KVM-OSCE [missão de verificação] afirma que “as ações irresponsáveis do ELK [...] são as principais razões para o aumento considerável da tensão”.¹⁴³ Ainda de acordo com o ministro dos negócios estrangeiros da Iugoslávia, Zivadin Jovanovic, as reuniões de Rambouillet sequer poderiam ser chamadas de negociações, porque as delegações albanesa e sérvia sequer se encontraram.¹⁴⁴

Em meados de março, nos mesmos dias em que a OTAN passou a contar com Hungria, Polônia e República Tcheca como membros plenos, o ELK declarou aceitar os termos do acordo de Rambouillet, o que não foi acompanhado pelas outras partes envolvidas no conflito.¹⁴⁵ As forças sérvias se concentram no entorno do Kosovo, e o comando da OTAN afirmou que eles se preparavam para um ataque massivo àquele lugar. Uma nova tentativa de acordo é feita no dia 17 de março de 1999, sem sucesso, e no dia 20 os corpos diplomáticos dos Estados Unidos e da Inglaterra são retirados da região, acompanhados pelos 1500 observadores da OSCE. Os representantes da Organização informaram que ao sair, as forças de segurança sérvias avançavam sobre os civis no oeste e no centro do território do Kosovo, expulsando pessoas de suas casas. Um ultimato de 48 horas foi oferecido ao governo iugoslavo dias depois, sem recuo de Milosevic.¹⁴⁶

¹⁴² Retirado de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft24029906.htm>>, último acesso em 25/03/09

¹⁴³ França, Op. Cit., p. 81.

¹⁴⁴ França, Op. Cit., p. 91.

¹⁴⁵ Retirado de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft16039904.htm>>, último acesso em 25/03/09.

¹⁴⁶ Informações retiradas de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft17039908.htm>>, <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft20039905.htm>>, <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft22039906.htm>> e <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft23039902.htm>>.

A partir de então, a OTAN, já no comando das operações de imposição da paz na Bósnia, voltou-se para os fatos recorrentes no Kosovo, e iniciaram pressões sobre as forças sérvias e iugoslavas que, ao não obedecer as advertências emitidas pela Organização, foram por fim bombardeadas a partir do dia 24 de março de 1999. Seu secretário geral, Javier Solana, ordenou o início dos ataques, que apenas não se iniciaram no dia anterior por questões climáticas. Os monitores da OSCE que estavam de saída para a Macedônia, reafirmaram que mais de 40.000 albaneses kosovares foram expulsos de suas casas naqueles dias. Os mandatários dos EUA e da Inglaterra se pronunciaram positivamente sobre os ataques, reafirmaram a unidade da aliança e sua luta contra uma “ditadura brutal”, nas palavras do primeiro ministro inglês, Tony Blair.¹⁴⁷ Em declaração pública, o General Clark, em conjunto com Solana, afirmou que os alvos dos ataques seriam apenas “instalações militares e estruturas que a elas servissem”.¹⁴⁸

Este momento marcou a história da organização profundamente, pois até então, ela nunca havia entrado em conflito direto com um Estado. Além disso, os ataques foram iniciados sem um mandato expresso do CSNU, algo bastante inusitado em toda a situação. Do ponto de vista legal, devemos ressaltar que o Tratado do Atlântico Norte reconhece o artigo 51 da Carta das Nações Unidas que, por sua vez, estabelece apenas o direito de autodefesa de seus países membros como justificativa legal para o uso da força, alegando ainda que a resposta à agressão não deverá, “... de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho [de Segurança].”¹⁴⁹

Segundo as fontes da OTAN, os ataques aéreos não fizeram cessar o enfrentamento entre as forças sérvias, os órgãos paramilitares albaneses ou a população civil albanesa. A medida suscitava questionamentos na opinião pública da Europa, pois o comando da Organização declarou que a campanha seria “o mais curta possível.”¹⁵⁰ Porém, de acordo com informações fornecidas pelo porta-voz e comandante da força aérea da Aliança, não se poderia prever a duração da intervenção. Além disso, os ataques tinham como alvo principal o

¹⁴⁷ Informações retiradas de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft24039912.htm>>, acesso em 25/03/09.

¹⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Relatório diário da Operação Força Aliada*. Pronunciado em 25/03/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/kosovo/press/p990325a.htm>>, último acesso em 25/03/09.

¹⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>, acesso em 12/04/07.

¹⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Relatório diário da Operação Força Aliada*. Pronunciado em 26/03/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/kosovo/press/p990326a.htm>>, último acesso em 25/03/09.

sistema defensivo da Iugoslávia, o que não garantia que as forças em solo parariam as agressões.

O premiê russo, Ievgueni Primakov viajou à Sérvia na tentativa de fazer Milosevic recuar, o que foi apoiado em discursos pela representação dos países ocidentais, sem grande entusiasmo. O governo iugoslavo, antes mesmo da chegada do premiê, sinalizou que poderia negociar a autonomia de Kosovo, mas não a independência da província. A imprensa noticiou que o governo estaria conseguindo capitalizar mais apoio político na Sérvia.¹⁵¹ As forças da OTAN passaram a fazer ataques mais localizados, com vistas a destruir unidades da polícia e da artilharia sérvias. Depois disso, os ataques passaram a ocorrer dentro do Kosovo, e o general Wesley Clark disse que a campanha seria mais longa do que o imaginado, a partir dos bombardeiros A-10, provenientes da base de Aviano na Itália.¹⁵²

O chanceler russo, no final de março, reuniu-se com Slobodan Milosevic para buscar o recuo das forças sérvias, mas alegou posteriormente não ter encontrado recepção positiva. Segundo ele, o mandatário da República Federal da Iugoslávia teria dito que resolveria “seus problemas” sozinho.¹⁵³ Os Estados Unidos enviou 24 helicópteros Apaches para a operação em curso no Kosovo, além de situar o porta-aviões Theodore Roosevelt no Mar Mediterrâneo. Em encontro ocorrido entre os mandatários dos EUA e da Rússia, Ieltsin e Clinton discutiram o assunto, mas sem que uma posição única fosse acordada. O presidente Ieltsin reafirmou o não-engajamento no conflito e ainda se comprometeu em não aumentar a presença naval russa no Mar Adriático, numa demonstração clara do recuo russo sobre a questão.¹⁵⁴

Os ataques desferidos pela OTAN à Iugoslávia foram divididos em três fases. A primeira delas visava liquidar a capacidade de resposta do sistema de defesa aéreo do país. A segunda, implementada a partir do dia 28 de março, buscava destruir outras estruturas militares, não necessariamente do sistema aéreo, como informado por Castilhos França. A terceira, que dependia de um estado de segurança significativo para os aviões aliados, que chegaram a ser 1.241 unidades, tinha como alvo diversas estruturas civis, como pontes e prédios administrativos. Segundo Noam Chomsky, parte significativa dos deslocados internos e refugiados do Kosovo saíram de seus locais de origem por conta da destruição de diversas estruturas básicas para sua subsistência.¹⁵⁵ No final da operação, a *Human Rights Watch*

¹⁵¹ Informações retiradas de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft30039906.htm>>, acesso em 25/03/09.

¹⁵² Informações retiradas de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft30039905.htm>>, acesso em 25/03/09.

¹⁵³ Informações retiradas de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft31039902.htm>>, acesso em 25/03/09.

¹⁵⁴ Informações retiradas de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft20049905.htm>>, acesso em 25/03/09.

¹⁵⁵ Chomsky, Noam *apud* FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. *A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de Intervenção Humanitária*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004, p. 94.

divulgou que cerca de 500 civis teriam sido mortos na Iugoslávia durante os ataques da OTAN, contando também 820 feridos, além de 300 dos 600 soldados sérvios mortos em combate. Quanto a mortos no Kosovo, encontrados em valas comuns, contaram-se 2.788, e desaparecidos, de 2.000 a 3.000, dos quais 1.700 estariam em prisões na Iugoslávia. Segundo Castilhos França, todos esses números da *Human Rights Watch* contrariam o quadro transmitido pela OTAN, pois aqueles que foram utilizados pela Organização no argumento humanitário para o recurso à força, como o número de civis albaneses agredidos e mortos, foram contestados para menos. No caso das mortes de militares e civis da Sérvia pelas forças da Aliança, os números reportados pela ONG de direitos humanos foram maiores.

A resistência da Iugoslávia foi muito maior do que o imaginado pela OTAN. Com o tempo, os danos trazidos pela guerra começaram a mobilizar setores sociais de alguns países europeus contra a intervenção, mais notadamente na Grécia e na Itália, principalmente depois do bombardeio da Embaixada da China em Belgrado pelas forças aliadas, ampliou-se muito o mal-estar quanto aos chamados “danos colaterais” da investida da OTAN contra alvos civis. Com isso, um terreno para um acordo novamente começou a se formar, por conta do quadro de crescente divergência apresentado pelos governos dos países que compunham a Aliança.

Em consequência, no início de maio, a UE nomeou o chanceler da Finlândia, Martti Ahtisaari, como seu representante para a crise do Kosovo, com instruções de buscar caminhos para a celebração de um acordo que pusesse fim ao conflito. A Alemanha, por sua vez, teria aproximado novamente a Rússia dos planos para a paz, por meio de convocação de uma reunião do G7 com esse país, especialmente para a discussão do assunto conclamando-o a atuar sobre uma conciliação. O representante europeu, em conjunto com o chanceler russo, Viktor Chernomydin, portanto, buscaram encontrar-se com Milosevic para buscar a negociação pela cessação dos ataques.

Wheeler, em sua obra *Saving Strangers*, chama a atenção para a ampliação dos tipos de alvo escolhidos pela OTAN, pois estes aprofundavam reações contrárias à intervenção, que fora apresentada como uma operação ‘cirúrgica’, que levaria alívio para o sofrimento dos albaneses civis. O autor questiona como a destruição de infra-estrutura, quer na própria localidade kosovar, quer na região sérvia, poderia contribuir para alentar os albaneses.

Do lado iugoslavo, a concentração de contingentes de infantaria na Macedônia passou a trazer preocupação adicional ao governo, bem como diversas crises passaram a acontecer na base de sustentação política interna de Milosevic, como a destituição do vice-premiê, que se

pronunciou publicamente a favor da intervenção estrangeira.¹⁵⁶ Além disso, a infra-estrutura do país estava destruída, o que criou a “... percepção [...] de que o país voltava trinta anos no tempo com a destruição de anos de investimentos e muitas dúvidas surgiam sobre a sabedoria de continuar desafiando o poder da OTAN”.¹⁵⁷

Em junho, os representantes europeu e russo foram a Belgrado negociar, tendo como tarefa adicional comunicar aos presidentes da República Federal da Iugoslávia, Slobodan Milosevic, e da Sérvia, Milan Milutinovic, de que ambos haviam sido indiciados pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia por crimes ocorridos no Kosovo, excluindo de antemão este tema de um possível acordo que visasse o fim dos ataques aliados. Já o texto do acordo levado pelos ministros, classificava alguns pontos como inegociáveis pelos aliados, entre eles o monitoramento do recuo sérvio, que seria realizado exclusivamente por tropas militares da OTAN. Entretanto, sinalizando que a operação não estava sendo de todo bem sucedida, os negociadores, em nome do entendimento, revogaram essa premissa. Da reunião ocorrida entre os três, um documento das negociações foi enviado ao Parlamento iugoslavo e aprovado prontamente, sendo o acordo técnico entre os comandantes militares americano e iugoslavo concluído na cidade de Kumanovo, na Macedônia, em 09 de junho de 1999.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, então, aprovou no dia 10 de junho, a resolução 1244, que condenou abertamente “atos de terrorismo” por ambas as partes no conflito do Kosovo, ou seja, tanto grupos e forças albaneses quanto sérvios, ultrapassaram os limites do aceitável pelos regulamentos internacionais em um conflito.¹⁵⁸ O Conselho declarou ainda seu apoio ao retorno dos deslocados e refugiados a seus locais de origem, reconheceu oficialmente a soberania da República Federal da Iugoslávia, a autonomia do Kosovo e ainda afirmou que a situação da região permanecia como “... uma ameaça à segurança internacional e à paz”.¹⁵⁹ O que essa medida incorpora às resoluções anteriores da ONU quanto ao tema é a aprovação de uma missão civil internacional com o papel de consolidar o recuo do poder central da Iugoslávia, auxiliando na criação de um aparato político e policial no Kosovo. A força militar internacional, aprovada anteriormente no acordo técnico-militar em Komanovo, deveria garantir a manutenção do quadro de cessação das hostilidades, “desarmar o ELK e outros grupos armados albaneses”, criar um ambiente de

¹⁵⁶ Informação retirada de: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft29049903.htm>>, último acesso em 25/03/09.

¹⁵⁷ França, Op. Cit., p. 96.

¹⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1244, de 10/06/09. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>>, último acesso em 25/03/09.

¹⁵⁹ Idem.

segurança para a instalação da missão civil, controlar as fronteiras, garantir o acesso das organizações internacionais e assegurar o retorno de deslocados internos e refugiados para seus locais de origem e com um mínimo de perdas inevitáveis.¹⁶⁰

3.2.1. Os refugiados – um problema para a segurança dos aliados?

A intervenção da OTAN no Kosovo contou com o argumento humanitário como sua tônica principal, pois tanto o argumento de defesa do prestígio da Aliança frente à resistência da Iugoslávia em ceder a suas pressões quanto a ameaça que a instabilidade política poderia trazer à segurança internacional e à paz lhe eram subjacentes. Por esse motivo, uma análise sobre o comportamento dos países que a compunham frente aos refugiados que surgiram a partir do quadro de enfrentamento crescente entre as partes envolvidas vem a calhar. O recurso à opinião pública internacional, especialmente daquela dos países da OTAN, fez-se por meio da afirmação de que as mortes em massa e a expulsão de pessoas constituíam uma violação de direitos humanos de maneira inaceitável, mas uma outra face do problema, a recepção dos refugiados em seus territórios, ficou eclipsada no momento de se tomar a decisão, vindo a aparecer apenas na medida em que os bombardeios se prolongavam e o número de civis atingidos “pelos efeitos colaterais” aumentava.

Conforme os pedidos de refúgio começaram a aumentar de número em alguns países, a UE elaborou um ponto de vista comum, onde “... a recepção dos refugiados em sua própria região de origem era a solução ideal. Região, nesse caso, não era a Europa, nem os Bálcãs (pelo quê seria incluída a Grécia), mas Albânia, Macedônia, e (o deslocamento interno) Montenegro.”¹⁶¹ Joanne Van Selm argumenta que a Europa teria no campo da segurança militar, contornos geográficos ampliados, e que a questão dos refugiados, que não foi tratada em sua totalidade de maneira igual pelos Estados europeus, só pode ser colocada no campo da segurança se o país receptor “se perceber” como impotente frente a eles.

O Estado receptor teria, de acordo com a autora, um delicado balanço a fazer quando lida com a questão dos refugiados. Além de pensar na segurança daqueles que são forçados a se deslocar de seu lugar de origem, tanto no momento em que deixam seus locais de origem quanto nos locais onde serão restabelecidos, têm de pensar na incidência de suas políticas

¹⁶⁰ Idem, § 9.

¹⁶¹ SELM, Joanne van (org). *Kosovo's Refugees in the European Union*. Londres: Pinter, 2000, p. 06.

sobre a recepção daqueles. Por conta disso, a sociedade nacional do país receptor deve reunir as condições sociais e econômicas para corresponder à necessidade de amparar refugiados, e no caso europeu, a xenofobia e o ambiente econômico colocaram-se como obstáculos a serem considerados.¹⁶² Os argumentos expostos pela autora, ao se apoiarem na auto-percepção de uma sociedade, acabam por comprometer essa mesma sociedade, quando se trata de um contexto de conflito para mitigar o problema de refugiados, pois sob o argumento de que não pode receber refugiados em seu território, um país pode optar pela intervenção *in loco*.

Como sabemos, o conflito da Bósnia, do início dos anos 1990, influenciou de maneira bastante forte a recepção dos refugiados kosovares e a visão geral sobre refugiados em determinados países europeus. A Alemanha, por exemplo, recebeu um contingente bastante grande de refugiados da Bósnia, o maior de todos na Europa, e ao contrário da maioria daqueles, conseguiu com sucesso garantir o retorno de muitos deles aos seus locais de origem depois dos acordos de paz. Quando se iniciou o influxo de refugiados do Kosovo, ainda havia um número significativo de bósnios por retornar. Ali, quando do início da crise dos Balcãs, já havia população residente de origem albanesa kosovar, que durante esse período ofereceu abrigo e incentivo para que refugiados fossem procurar proteção.

Talvez por isso a posição da Alemanha durante toda a crise foi a de reforçar a necessidade de uma decisão integrada de gerenciamento dos fluxos de refugiados para o continente europeu. É importante ressaltar que não só refugiados políticos chegaram à Alemanha, tendo outras classificações para lhes serem atribuídas. Durante o ano de 1998, o país já assistiu à alta do influxo de pessoas advindas do Kosovo, classificadas principalmente como refugiados, totalizando 30.000 pessoas. A atuação da Alemanha antes da intervenção da OTAN foi duramente criticada por entidades defensoras dos direitos humanos, porque devido ao caráter interno do conflito na ex-Iugoslávia, o Estado alemão repatriou refugiados um mês antes do início dos ataques àquele país, classificando a situação política interna como estável. Entre abril e maio de 1999 um novo influxo de refugiados chegou em território alemão, em duas quotas de 10.000 pessoas, que deveriam vir de campos de refugiados super povoados da Macedônia. Essa quantidade, ainda que maior do que de todos os demais países da Europa, parece menor quando colocada em relação ao número de pessoas recebido pela Macedônia com o conflito – 500.000. O maior fluxo, ainda que não documentado, parece ter sido o de clandestinos, que se deveu aos albaneses kosovares já residentes no país, que iniciaram a migração a partir dos anos 1960.

¹⁶² Idem.

Segundo Koser, a experiência da Alemanha com refugiados bósnios marcou sua hesitação quanto aos albaneses kosovares, porque ainda que a política de retorno dos primeiros tenha sido bem-sucedida no sentido de retirá-los de território alemão, o processo foi bastante dispendioso.¹⁶³ Esse fator teria influenciado a indecisão do país, ainda que esta não fosse menor ou maior que a de seus vizinhos europeus. Além disso, mudanças nas leis de imigração alemãs, ocorridas em 1993, concedem status de refugiados a grupos em detrimento de particulares, de maneira que quando o conflito que os fez se deslocarem tenha findado, ou que a zona de onde vieram esteja pacificada, seu retorno seja mais rápido e “simples”. Essa maneira de tratar a questão dos refugiados fez com que a Alemanha recebesse críticas tanto de organizações da sociedade civil quanto dos demais países europeus. Enquanto o ponto de vista alemão pregava a divisão das responsabilidades quanto aos fluxos de refugiados, a Inglaterra, que era o principal alvo deste argumento, respondia que a Alemanha até poderia ter maior número de refugiados do que os demais, mas seu compromisso com a cessação das agressões na ex-Iugoslávia era menor. Segundo artigo de Digby Waller, citado no livro de Selm, “...a Alemanha comprometeu substancialmente menos tropas no Kosovo do que a Inglaterra, uma só fragata em relação às oito inglesas, cinco francesas e menos aeronaves de combate que a Inglaterra, a França, a Itália e a Holanda”.¹⁶⁴

À semelhança da Alemanha, a Holanda, por sua vez, promulgou lei especial para a concessão do *status* de refugiado aos ingressantes no país, organizando a recepção destes ali. As leis do país sobre o assunto têm como base a convenção para refugiados de 1967, suas reformas e ainda novas leis introduzidas em 1994, com a experiência adquirida na recepção de refugiados bósnios, que gerou regulação para o influxo em massa de pessoas. A permissão temporária de permanecer no país estabelecia períodos sobre os quais os Países Baixos se comprometiam em acolher os refugiados, reservando-se o direito de não renová-lo quando considerasse que as ameaças locais à segurança dos mesmos estivessem extintas. A concessão de asilos ali seria dada apenas a grupos, e com saída subvencionada e organizada por organismos internacionais, não garantindo asilo aos que chegassem espontaneamente por meios próprios ao país.¹⁶⁵

Tanto na guerra da Bósnia quanto na ocorrida no Kosovo, a Inglaterra, assim que os conflitos se iniciaram, procurou dificultar o acesso de refugiados. No primeiro caso, assim

¹⁶³ KOSER, Khalid. In: SELM, Joanne van (org). *Kosovo's Refugees in the European Union*. Londres: Pinter, 2000, p. 24-35.

¹⁶⁴ “... Germany committed significantly fewer troops to Kosovo than the UK, only one frigate to the UK’s eight and France’s five and fewer combat aircraft than the UK, France, Italy and the Netherlands.” Idem.

¹⁶⁵ Selm, Op. Cit., p. 49.

que a guerra eclodiu, o governo passou a exigir visto para a entrada em território inglês, que só poderia ser retirado na embaixada em Belgrado. Outra medida política adotada foi o monitoramento dos possíveis pontos de comunicação e transporte de pessoas entre as zonas de conflito e o país, para que as chamadas chegadas espontâneas não ocorressem, pois uma vez que assim fosse, o governo ao menos teria de se responsabilizar por conseguir um terceiro país para o qual enviar o exilado da guerra. Refugiados bósnios que chegavam ao país sem permissão inclusive eram confinados em campos isolados no país até que seu destino fosse decidido, o que ocorria basicamente pelo fato de que as convenções de refugiados não preverem as medidas a serem tomadas quanto a deslocados de conflitos internos e também porque muitos deles chegavam ao país portando documentos falsos ou sem documentos. No caso dos albaneses kosovares isso praticamente não ocorreu, tanto por conta dos processos judiciais iniciados quando das prisões de refugiados bósnios, quanto pelo envolvimento militar da Inglaterra na intervenção e pela sabida prática utilizada pelas forças de segurança sérvias de destruir documentos dos locais. A idéia era dificultar o acesso ao país, mas uma vez que isso fosse conseguido, a segurança pessoal seria garantida ali mesmo ou em um terceiro.

A França não recebeu muitos pedidos de asilo por parte de refugiados do Kosovo, e as razões para o ocorrido teriam a ver com distância geográfica e a ausência de maiores vínculos culturais entre o país e os albaneses do Kosovo, ao contrário do que ocorreu no caso alemão, por conta do fluxo de trabalhadores dos Bálcãs que chegaram a esse país nos anos 60. Sua posição, ademais, foi marcada pela discriminação para que não houvesse muitos pedidos de asilo por parte dos albaneses e também para que não se estimulasse as posições xenófobas de alguns de seus partidos políticos. Outro argumento para a recepção de “apenas” 300 refugiados aproximadamente residiu em manter os deslocados em regiões próximas aos seus locais de origem, para desencorajar a continuação do que entendiam ser uma “política de limpeza étnica” levada a cabo pelas autoridades sérvias.

A Itália, país bastante próximo da região balcânica, adotou postura diferente dos países citados. A preocupação maior era relativa às pessoas que transitavam clandestinamente no Adriático a procura de um lugar seguro durante os ataques ao território iugoslavo, território que passou a ser ostensivamente vigiado pela guarda costeira. Entretanto, os refugiados que acorriam ao país não foram encarados como uma ameaça à organização da sociedade nacional. Foi oferecido abrigo a cerca de 5.000 pessoas para aliviar os campos de refugiados da Macedônia e da Albânia, sem que isso suscitasse debates públicos quanto aos refugiados como uma ameaça à sociedade nacional. Grécia e Turquia também aceitaram receber refugiados, oferecendo abrigo a 5.000 e 20.000 pessoas, respectivamente. Ambos mantiveram

suas posições como observadores do conflito, por conta da proximidade que tinham com as partes em conflito na ex-Iugoslávia (os gregos afinavam-se com os sérvios pelos laços religiosos, e os turcos com os albaneses pelo mesmo motivo), e também por terem em seus territórios zonas separatistas. Em todos eles, a estada dos refugiados teve duração semelhante a dos ataques da OTAN, seguindo-se de seu retorno para as regiões de origem ou outros países da Europa.

Percebe-se, na questão dos refugiados, que a experiência da Guerra da Bósnia moldou em grande parte a atuação dos países da OTAN. Entre os aliados europeus, prevaleceu a preocupação com o impacto social da recepção do fluxo de pessoas advindos do conflito e da possível permanência destes como imigrantes. Inicialmente, a tentativa foi a de manter os refugiados o mais próximos possível de suas áreas de origem, e diante da necessidade de acolher pessoas em seus territórios, a tendência foi a de restringir ao máximo a permanência dessas pessoas. Esse elemento, embora não declarado pela OTAN oficialmente, foi um dos fatores constitutivos para a decisão pela intervenção na Sérvia, como observamos em declarações dos governos da França e da Inglaterra, como mostrado acima. Além disso, a questão também está tacitamente expressa nos documentos da OTAN sobre o novo conceito estratégico da Aliança, quando se mencionam os “distúrbios sociais”.¹⁶⁶ As exceções entre os países da OTAN parecem ser Grécia, Turquia e Itália, levando em conta envolvimento diferente dos dois primeiros com o conflito. Não se está aqui argumentando que os refugiados fossem um fator de decisão de peso igual para todos os países da OTAN, visto que alguns deles sequer chegaram a observar o influxo significativo de refugiados, mas sim que esse fator esteve presente entre as preocupações da organização quanto à segurança europeia e na questão do Kosovo especificamente.

3.3. O conceito de segurança em teste na Intervenção nos Bálcãs

O que se pode dizer dos objetivos políticos dos atores beligerantes? Levando em conta esses objetivos, que conclusões podem ser tiradas das atitudes que cada um deles adotou em sua consecução? Em que medida os meios utilizados pela OTAN, pelas forças sérvias ou pelos movimentos de independência do Kosovo contribuíram para o resultado final da guerra, a rendição de Slobodan Milosevic? Como exemplo desta última questão, temos as discussões

¹⁶⁶ *The Alliance's Strategic Concept*, acordado pelos Chefes-de-Estado em reunião do Conselho do Atlântico Norte, em 08/11/1991, art. 7º. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108a.htm>>, acesso em 20/10/08.

a respeito da efetividade de ataques aéreos às forças sérvias que, como empreendido pela OTAN em 1995 na proteção de áreas pacificadas da Bósnia, tinha como suposto objetivo a proteção da população albanesa kosovar. Segundo alguns críticos, como Nicholas Wheeler, na obra *Saving Strangers*, isso teria fomentado a hostilidade dos grupos armados situados em terra entre si e também contra a população civil.

Colocando a OTAN na posição de beligerante, avaliemos quais poderiam ser os argumentos para a intervenção na ex-Iugoslávia. Como já exposto acima, foi elaborada uma visão mais alargada do ambiente de segurança em que os Estados europeus estavam naquele momento inseridos. Isso pode ser interpretado a partir do referencial proposto por Stephen Krasner, que defende que “... os interesses das grandes potências, cuja realização é condição do ordenamento internacional, conduzem, com uma frequência inquietante, à violação da regra da não-intervenção”, premissa essa que parece encontrar respaldo significativo na exposição feita sobre o conflito balcânico acima.¹⁶⁷ Dentro deste contexto, temos a predominância dos EUA enquanto referencial principal, por conta de sua posição de líder na aliança desde a sua fundação, além de ter sido o principal crítico de das políticas adotadas pelo governo de Milosevic quanto aos assuntos do Kosovo, desde 1998, acompanhado principalmente pela Inglaterra.¹⁶⁸ Isso ocorreu, também, por conta da presença do país na mediação do conflito da Bósnia, evento que balizou em grande medida as decisões de todos os países que intervieram no conflito do Kosovo, cuja principal razão é o fato de ambos os conflitos serem parte da dissolução da Iugoslávia.

Tanto no conflito bósnio quanto no kosovar, os Estados Unidos foi um dos principais articuladores. A diferença principal nesse aspecto foi a presença da Rússia como interlocutora mais presente e afável nas negociações no primeiro caso, junto aos demais países do Grupo de Contato. No último, os Estados Unidos atuou como líder, mas foi acompanhado também pelos Estados que com ele compunham a OTAN a buscar estabilidade em um ambiente de “(in)segurança” nos limites de sua área de cobertura, tendo na Rússia uma opositora

¹⁶⁷ KRASNER, Stephen. *Apud* NOGUEIRA, João Pontes. *A Guerra do Kosovo e a Desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 15, nº 44, out/00.

¹⁶⁸ “El desfase tecnológico entre unos y otros es creciente, como ha podido verse en la guerra de Kosovo, en la que más de dos tercios de las acciones aéreas y todas realizadas desde con misiles desde puntos fijos han sido efectuadas por los americanos. Los europeos disponen de fuerzas para desplegar en operaciones de respuesta a crisis, pero carecen de medios de transporte a larga distancia (aviones, principalmente) y de instrumentos suficientes para obtener información (inteligencia) y para operaciones de mando y control informatizado”. DE LA CAMARA, Manuel. *Los acuerdos europeos. Logros y carencias. La OTAN y la OSCE*. In: DIAMINT, Rut. *La OTAN y los desafíos en el Mercosur: Comunidades de seguridad y estabilidad democrática*. Buenos Aires: Ed. Nuevohacer, 2001.

declarada, mas com pouca margem de manobra. De acordo com Flávio Nascimento, no início dos anos 1990, o governo russo adotava posições mais próximas das ocidentais, por querer auferir créditos diplomáticos e influenciar o cenário político europeu pela participação.¹⁶⁹ Em 1999, por ocasião do conflito no Kosovo, a posição predominante quanto à OTAN mostrava-se já reelaborada, tanto pela frustração em se conseguir os objetivos políticos buscados com a proximidade dos países ocidentais, como também os laços de religião e identidade cultural enquanto eslavos haviam sido retomados pelos russos em relação aos sérvios.

A OTAN mostra-se, no caso apontado, como executora de um plano estabilizador, derivado de uma concepção de ordem internacional nos Bálcãs, cuja implementação se tornou um objetivo político dos países que a compunham, os quais concluíram, por sua vez, que o conflito entre o Estado iugoslavo e a população albanesa do Kosovo, reunida em seus agrupamentos políticos, não poderia continuar acontecendo. Independentemente de seguirem ou não os EUA, de terem iniciado ou aderido à causa, seja por razões particulares ou compartilhadas, a responsabilidade da ação é compartilhada por todos os países-membros da Aliança Atlântica. A Organização, que se declara em seu tratado constitutivo fundada sobre a defesa de instituições e valores, passou a atuar como uma propagadora dos mesmos.

Com isso, a Organização, da qual boa parcela de componentes se apresentou como mediadores do conflito num primeiro momento, se tornou um terceiro combatente, que tinha objetivos diferentes das duas partes envolvidas desde o início do conflito, e desacordando com ambos, mas especialmente com os sérvios. Embora a OTAN tenha se colocado inicialmente a favor da manutenção da integridade territorial da Iugoslávia, reconhecendo-a como um Estado, suas ações tomaram outra direção, percebendo as ações do governo iugoslavo como atos criminosos – a chamada prática da “limpeza étnica”. Foi imposta, portanto, àquele país uma condicionante para continuar a ser reconhecido como Estado, e mais do que isso, uma punição pela não submissão às advertências da Organização.

A abordagem da OTAN a princípio se colocava como não intervencionista, mas sua ação foi em outro sentido, embora tomar essa atitude fosse muito difícil para a Organização, considerando o caráter interno da sublevação albanesa ao poder central da Iugoslávia. Assim, ao intervir no conflito, a OTAN enfrentaria dificuldades adicionais, pois deveria tomar muito cuidado em mostrar que não reconhecia o pleito do Kosovo, não apoiando, pois, sua independência. Entretanto, não podia aprovar a forma como o poder central agia

¹⁶⁹ NASCIMENTO, Flávio Augusto Lira. *Federação Russa e OTAN: uma análise das políticas de Moscou em relação à aliança ocidental*. São Paulo: Dissertação de mestrado apresentada ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais – Unesp/Unicamp/PUC-SP, 2008, ps. 75-77.

relativamente à população kosovar, principalmente por conta da declarada indisposição dos governos iugoslavo e sérvio de ceder espaço no aparato do Estado e na conduta adotada.

As características do nacionalismo sérvio da atualidade também se configuravam como complicadores para a possibilidade de se conseguir o acordo sem a intervenção da OTAN. Uma delas seria a necessidade de sustentação interna do governo de Milosevic, que ao longo da década de 1990 passara por diversas perdas em termos políticos e econômicos com as guerras de secessão, e para conseguir maioria no parlamento contava com o nacionalismo como elemento agregador. O sentimento nacionalista mantinha-se constantemente mobilizado graças ao domínio do aparato de comunicação do país, coisa que não havia acontecido apenas na Sérvia, mas também nas outras repúblicas iugoslavas ainda no início da década.¹⁷⁰ Outra característica a ser levada em conta era a aversão aos órgãos transnacionais como partes negociadoras, como já exposto anteriormente.

Por conta disso, as soluções granjeadas para a situação no território kosovar inicialmente pautavam-se pela visão de que a crise na ex-Iugoslávia dependia da mudança de regime no país, e com a não submissão de Milosevic às ameaças de invasão, optou-se pelos bombardeios aéreos.¹⁷¹ Pode-se dizer que o objetivo destes ataques fosse alcançar uma paz desejada pela organização, que promovesse a queda do regime e também o estancamento das hostilidades.

Se a estratégia possui um fim, uma só palavra se nos apresentaria para designá-la: a paz. O fim da estratégia ou da conduta da guerra é a paz, e não a vitória militar, ainda que, com toda certeza, cada um dos beligerantes queira uma outra ou conceba a paz de outra forma.¹⁷²

Pode-se argumentar que em um primeiro momento, a decisão estratégica foi a de pressionar Milosevic por meio de ameaças de invasão para a consecução de um cessar-fogo, sem ataques. Porém, frustrando-se esta, a ação foi conduzida ao patamar bélico.

Um dos problemas enfrentados a partir do momento em que se tomaria a decisão pelo uso da força, seria a presença no cenário e o desacordo da Rússia em relação às medidas a serem adotadas, que poderiam gerar retaliações. Isso dependeria da capacidade e da disposição da Rússia de fazer valer sua posição, o que hoje, passados dez anos da intervenção,

¹⁷⁰ Kaldor, Op. Cit., p. 59.

¹⁷¹ Pode-se encontrar uma cronologia das ameaças do presidente Clinton a Milosevic, que incluíam até mesmo operações terrestres em STIGLER, Andrew. *A Clear Victory for Air Power: .Nato's empty threat to invade Kosovo*. In: International Affairs. Cambridge: MIT Press, vol. 27, nº 03, 2002/2003.

¹⁷² ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Brasília: Ed. UNB, 1976. Vol. I, p. 154.

seria fácil de responder. Contudo, entendemos ser mais produtivo discutir como se viabilizou a intervenção, pois este parece ser o caminho capaz de mostrar que não houve alteração no conceito de segurança prevalecente ao longo da Guerra Fria e o vigente nos anos 1990, compartilhado pela OTAN.

A intervenção não representou, na verdade, uma confrontação à Rússia, confrontação necessária para testar as posições relativas ao inimigo. O que nos permite dizer que não existiu enfrentamento foi a perda dos créditos diplomáticos, corroídos por Milosevic, frente ao Grupo de Contato, do qual a Rússia fazia parte desde os conflitos da Bósnia. Havia, pois, um elemento que permitia manter a Rússia simultaneamente na posição de inimigo e de inação. Na Rússia, o governo Ieltsin passava por dificuldades de afirmação política interna, por conta de seu insucesso na “aposta” de se aproximar dos ocidentais em política externa e também por conta da crise financeira que abalou o país a partir de 1998.¹⁷³ Segundo Nascimento, o forte componente ideológico e midiático do argumento humanitário da intervenção da OTAN também contribuiu para a restrição de margem de manobra ao governo russo.¹⁷⁴

O presidente iugoslavo encontrava apoio interno ao seu regime com base nas ações nacionalistas, o que necessariamente o colocava em desacordo com os interesses deste grupo de países, sendo que a Rússia apenas discordou da intervenção não consentida da OTAN, não tendo vetado no CSNU nenhuma das outras resoluções que envolviam o assunto. Por outro lado, o país não podia ter outra atitude relativamente ao tipo de intervenções imposta ao Kosovo, pois há diversas zonas separatistas em seu território. Além disso, em seu entorno, os outros países da região também não conferiam apoio à Iugoslávia, que se isolou paulatinamente. Não se pode esquecer que a OTAN, presente nos Bálcãs por meio da Força de Estabilização da ONU na Bósnia, contava com aliados da Parceria para a Paz, composta por países que haviam feito parte do bloco oriental na Guerra Fria, limitando a capacidade russa de se aliar à Sérvia de maneira mais radical caso o desejasse, pois o governo russo não poderia se afastar ainda mais de seus antigos parceiros. Quando a posição da Organização chegou à decisão radical representada pela intervenção, as relações entre Rússia e Iugoslávia estavam tão desgastadas, que ela cogitou ser favorável à intervenção. Alimentou essa posição a intransigência do governo iugoslavo, que não se intimidou diante dos diversos movimentos militares executados neste sentido.

¹⁷³ Nascimento, Op. Cit., p. 84.

¹⁷⁴ Idem, p. 88.

Os argumentos utilizados para atuar junto ao ambiente internacional para justificar a intervenção apresentaram-se através de dois matizes diferentes: a proteção das populações civis ou o prestígio e a segurança da Aliança Atlântica, sendo o primeiro deles endereçado à comunidade internacional, e o segundo aos membros da OTAN, em particular os mais reticentes quanto à intervenção. Pensando a guerra como uma “dialética entre meios e fins”, ameaçar e posteriormente bombardear pelo ar a Iugoslávia, não se mostrou a melhor estratégia, pois como ilustrou Wheeler, a resposta de Milosevic foi agravar o processo de “limpeza étnica”, mesmo com a destruição de recursos importantes para a autoridade sérvia, apontando que a resistência desta estava bem além do imaginado pelos aliados.¹⁷⁵ Relativamente ao segundo argumento, que se assenta sobre a necessidade de manter o prestígio e buscar mais segurança, isso tampouco foi alcançado com as mais de 800.000 pessoas deslocadas pela guerra.

A decisão estratégica de realizar os ataques às forças sérvias a partir do ar, em primeiro lugar, deveu-se à clara oposição russa a ataques por terra. Além disso, para os Estados Unidos, era mais interessante que o meio de ataque lhe tornasse possível a redução de riscos quanto a baixas em suas forças, como havia sido feito no conflito da Bósnia. Como argumentado por Wheeler, houve uma associação entre o “sucesso” da tática aérea na Bósnia e a decisão de se fazer o mesmo no Kosovo.¹⁷⁶ A diferença principal que não foi levada em conta, segundo o autor, é que no primeiro caso as partes em conflito já se encontravam bastante debilitadas e desgastadas. Além disso, segundo Mary Kaldor, o esgotamento do conflito bósnio também ocorreu graças à consecução da chamada “limpeza étnica” por sérvios e croatas em suas áreas de interesse.¹⁷⁷ No caso do Kosovo, o início dos ataques da OTAN mobilizou ainda mais força entre os sérvios, que acabaram realizando *durante* os ataques da Organização os maiores ataques contra os albaneses.

Quanto aos sérvios, o objetivo político de seu esforço bélico era eliminar a possibilidade de mais uma divisão em seu território, e ainda mais aquele que é considerado culturalmente por grande parte de sua população como berço de sua “civilização”. Os ataques sérvios à população kosovar de origem albanesa tinham como objetivo sufocar os movimentos de independência, tanto o ELK quanto o movimento de Rugova, utilizando ataques massivos que pretendiam debelar por completo as iniciativas separatistas. Tendo

¹⁷⁵ A dialética entre meios e fins é ilustrada por Aron ao interpretar o pensamento de Clausewitz. Aron. Op Cit., p. 155.

¹⁷⁶ Segundo o autor, este seria um caso em que a história ruim, mal feita, gerou a estratégia ruim. Wheeler, Op. Cit., p. 262.

¹⁷⁷ Kaldor, Op. Cit., ps. 60-61.

implementado essas medidas, o governo de Milosevic distanciou-se até mesmo de seus tradicionais aliados russos que, muito embora tenham barrado a possibilidade futura de uma invasão ocidental pela via terrestre, não auxiliaram o país vizinho sob ataque aéreo, informando que os sérvios teriam se ajudado por meio de alguma atuação em nível político.

O ELK se utilizava de táticas de ataque assimétricas para responder às forças sérvias, estas tendo-o nomeado de guerrilha e acusado de empreender ataques terroristas, principalmente depois que suas operações deixaram de ocorrer em território urbano, ficando restritas a territórios rurais e vilarejos no interior do Kosovo. Por conta disso, misturavam-se com a população civil na região, o que fez, por sua vez, que estes também fossem alvos preferenciais das forças sérvias. Este movimento ganhou adesão entre os albaneses do Kosovo principalmente depois que as demandas albanesas por independência ou maior autonomia na Sérvia, comunicadas pela LDK à sociedade internacional, não contaram com a atenção das organizações internacionais e os demais negociadores dos acordos de paz da Bósnia em Dayton.¹⁷⁸

A LDK, liderada por Ibrahim Rugova, procurava atuar junto à opinião pública internacional em geral e frente à ONU em particular. De alguma maneira, ainda que este movimento não possuísse um braço armado, pode-se dizer que sua política aproximava-se daquilo que Beaufre chamou de “manobra por linhas exteriores”, onde se procura ao máximo limitar as ações do inimigo amarrando-o por meios não militares no cenário global.¹⁷⁹ Houve momentos em que este movimento contou com maior ou menor espaço para se posicionar quanto à questão do Kosovo, mas sua persistência mesmo no momento de descrédito apontado no parágrafo anterior produziu frutos, fazendo dele a representação mais aceita dos albaneses internacionalmente. As características pacifistas do movimento também contribuíram para se agregar legitimidade ao teor humanitário da intervenção da OTAN diante da opinião pública internacional.

Considerando os objetivos políticos levados em conta no presente texto, quando se olha para a OTAN, percebe-se que a guerra contra a autoridade sérvia foi vencida quando se leva em conta o desejo da Organização de fazer com que a conduta do governo se curvasse a sua vontade pelo uso da força, o que ocorreu finalmente em junho de 1999, com a capitulação frente aos ataques empreendidos ao território sérvio. No entanto, quanto à defesa das

¹⁷⁸ Wheeler, Op. Cit., p. 258.

¹⁷⁹ “De ello resulta que tanto la posibilidad como el éxito de la operación están regidos por el éxito de la maniobra realizada en el tablero mundial. Es lo que podríamos llamar la *maniobra exterior*.” BEAUFRE, André. *Introducción a la Estrategia*. Buenos Aires: Ed. Struhart, 1982. p.107.

populações civis albanos-kosovares, o principal argumento para a realização da intervenção, o sucesso não aconteceu, pois chegou-se a um quadro no qual a guerra chega ao final sem gerar a paz desejada, menos ainda nos padrões desejados. Os albaneses do Kosovo, por sua vez, conseguiram alcançar seus objetivos políticos, principalmente através de sua estratégia não-militar, pois ao fim da guerra, foram conduzidos novamente ao poder e declararam independência com o apoio de alguns dos grandes países do globo, ainda que a situação gere tensões significativas em seu entorno, e não conte com o reconhecimento necessário para a atuação plena do país em diversos foros internacionais.

Considerações Finais:

Nosso intuito com este trabalho foi afirmar que a intervenção da OTAN sobre a Sérvia, objetivando obrigar o governo iugoslavo, dominado pelos sérvios, a retirarem suas forças militares e policiais do território autônomo do Kosovo não faziam parte de um novo conceito de segurança por parte da Organização. Essa nova visão de segurança é explicitada pela Aliança em diversos documentos oficiais, mas especialmente naqueles em que elabora o seu novo conceito estratégico, lançado em 1991, revisto ao longo da década de 1990, e reafirmado em 1999, após o fim dos ataques. Tendo em vista um apregoado novo conceito de segurança, tornou-se necessário em nosso esforço de sustentar o argumento exposto a apresentação daquilo que seria o antigo conceito de segurança.

A revisão feita da história da OTAN nos mostrou que ela foi um canal de expansão e manutenção da influência norte-americana sobre a Europa ocidental, e ainda um elemento aglutinador dos interesses e diretrizes políticas entre os países que dela faziam parte, o que se sustenta pela inclusão da Alemanha Ocidental como aliada no pós-Segunda Guerra Mundial, e não mais como inimiga. A dinâmica do enfrentamento bipolar em todo globo, tendo como epicentro a disputa sobre a Europa fez com que ao longo da Guerra Fria, fossem criados os condomínios das superpotências, e o enfrentamento entre as superpotências condicionava tanto os limites geográficos destes quanto o relativo regramento dos países que deles faziam parte. A ameaça da invasão soviética, o monopólio da bomba nuclear e de seus meios de emprego garantiram aos Estados Unidos a capacidade de enfrentar o inimigo e de determinar o sistema de defesa comum em torno da Aliança.

As características da URSS enquanto inimiga condicionou a organização das forças militares da OTAN ao longo de sua história, desde a sustentação da defesa comum quase que exclusiva sobre as armas nucleares de alcance estratégico, que privilegiava a dissuasão nuclear, passando pela elaboração das armas nucleares de uso tático, buscando dar conta da superioridade numérica de efetivo humano e armas convencionais do Pacto de Varsóvia, chegando finalmente à superioridade também nesses elementos nos anos 1980. A hipótese de conflito era a de um conflito de bases ideológicas, com a possibilidade de uma grande força militar sendo utilizada por parte dos soviéticos para a expansão de sua ideologia e modo de organização social, econômica e política.

O fim da Guerra Fria, do comunismo internacional e a corrosão do Pacto de Varsóvia, sobre o qual se mantinha a influência militar da URSS trouxeram a necessidade para a OTAN de se recolocar quanto a suas funções de defesa comum na Europa. A dissolução da URSS,

gerando uma série de novos países, e as mudanças de regime no leste europeu fizeram com que houvesse uma reelaboração do papel da OTAN. Essa reelaboração, de acordo com a apresentação feita pela Aliança, revelaria uma nova concepção de segurança, mas apenas se adaptou às novas características do inimigo, pois uma mudança no conceito de segurança reveria o esforço de isolar politicamente a Rússia. A retração deste país gerou grande instabilidade política e social por toda a região sobre a qual a URSS estendera sua influência ou domínio, originando uma série de adaptações na organização da OTAN, sem mudar, contudo, o seu objetivo principal. Por esse motivo, portanto, é que a Aliança alterou seu perfil defensivo, afirmado em seu pacto constitutivo, para um perfil intervencionista aliando discurso humanitário e respostas diretas às características do adversário que justifica sua existência.

As adaptações mencionadas acima não foram feitas exatamente de maneira planejada, sendo construídas a partir da atuação da Organização sobre os conflitos da Bósnia e do Kosovo. O “*Novo Conceito Estratégico da Aliança*”, em sua versão de 1991, observava os sinais do novo contexto europeu e das zonas limítrofes da área de seus países-membros, e a atuação na Bósnia acrescentou a linha do caráter humanitário como nova justificativa para a ação militar da OTAN, colocada em ação desde o acirramento das tensões no Kosovo, a partir de 1998. Outro elemento presente no conflito da Bósnia sobre os quais se elaborou a intervenção do Kosovo seria o privilégio dos ataques aéreos como tática contra os sérvios e do emprego desses ataques na tentativa de obrigar o governo sérvio a chegar a um acordo.

A intervenção no Kosovo foi realizada a revelia do CSNU, do qual participa a Rússia como membro permanente, que buscou impedi-la legalmente, mas não encontrou respaldo nos demais membros do Conselho. Além disso, a OTAN atacou a Sérvia no contexto histórico dos anos 1990, quando a região dos Bálcãs ganhara importância estratégica para a Rússia tendo em vista o afastamento dos países ex-participantes do Pacto de Varsóvia, e iniciou os ataques apesar das declarações abertas do país contra a intervenção. O confronto entre OTAN e Rússia, portanto, só não foi maior graças ao desgaste político da Sérvia como aliada russa, e a limitações que o governo russo teria em justificar internamente o confronto direto ao argumento humanitário da intervenção do Kosovo caso desejasse levá-lo à frente. Isso, portanto, não contradiz a diretriz da OTAN desde sua fundação de reservar à Rússia o papel de inimigo dentro de sua concepção de segurança.

BIBLIOGRAFIA:

AGUILAR, Sérgio. Guerra da Iugoslávia: uma década de crise dos Balcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003.

ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1985.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Unb, 2002.

ARON, Raymond. *Pensar a Guerra, Clausewitz*. Brasília: Ed. UNB, 1976. Vol. I.

BEAUFRE, André. *Introducción a la Estrategia*. Buenos Aires: Ed. Struhart, 1982.

BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

BONANATE, Luigi. *A Guerra*. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

BUZAN, Barry & WAEVER, Ole. *Liberalism and Security: The contradictions of the liberal Leviathan*. Copenhagen: Copenhagen Research Institute, 1998.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

D'ARCY, François. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DEFARGES, Philippe Moreau. *Les insitutions européennes*. Paris: Armand Colin, 2002.

DELMAS, Claude. *Armements nucléaires et guerre froide*. Paris: Flammarion, 1971.

DIAMINT, Rut. *La OTAN y los desfíos en el Mercosur: Comunidades de seguridad y estabilidad democrática*. Buenos Aires: Ed. Nuevohacer, 2001.

DUVERGER, Maurice. *A Europa dos cidadãos*. Lisboa: Edições ASA, 1994.

ECONOMIDES, Spyros & BERDAL, Mats (eds.). *United Nations Interventionism, 1991 – 2004*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FERNANDES, Antônio José. O Brasil e o Sistema Mundial de Poderes. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 2001, v. 44, nº 01.

FERON, Bernard. *Iugoslávia: a guerra do final do milênio. Das origens do conflito aos bombardeios da OTAN*. Porto Alegre: L&PM, 1999.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilhos. *A Guerra do Kosovo, a OTAN e o conceito de “Intervenção Humanitária”*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

FUERZAS ARMAS Y SOCIEDAD. Ano 15, nº 04. Santiago: FLACSO-Chile, out/dez 2000.

FULLER, John Frederick Charles. *A conduta da Guerra: estudo da repercussão da Revolução Francesa, da Revolução Industrial, da revolução Russa na guerra e na sua conduta*. Rio de Janeiro: Editora Biblioteca do Exército, 2002.

HOBBSBAWN, Eric. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOBBSBAWN, Eric. *A Era dos Extremos*. São Paulo: Ed. Schwarcz, 1997.

HOLZGREFE, J. L. & KEOHANE, Robert O. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

IKENBERRY, G. John. *American Foreign Policy: theoretical essays*. Nova York: Longman, 2002.

KALDOR, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press, 2001.

KATZENSTEIN, Peter J. *The Culture of National Security*. Nova York: Columbia University Press, 1996.

KENNAN, George F. *American Diplomacy: 1900-1950*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1999.

KRAUSE, Keith. *Critical Theory and Security*. Toronto: York Centre for International and Security Studies, 1996. Paper ocasional.

LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI, 2003.

MALCOM, Noel. *Kosovo: a short history*. Nova York: New York University Press, 1998.

MATHIAS, Suzeley Kalil & SOARES, Samuel Alves (orgs.). *Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas. Desafios para a cooperação em Defesa entre Brasil e Argentina*. São Paulo: Sicurezza, 2003.

MAYER, Tilman. *Linhas de conflito na Aliança Atlântica*. In: Europa e Estados Unidos: rivais ou parceiros? São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1999.

McNAMARA, Robert S. *A essência da segurança: reflexões de um Secretário da Defesa dos Estados Unidos*. São Paulo: Instituição Brasileira de Difusão Cultural - IBRASA, 1968.

MEARSHEIMER, John J. et alli. *Theories of War and Peace*. Cambridge: MIT Press, 2000.

MILLS, Wright. *As causas da próxima guerra mundial*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: IBRI, 2003.

NIXON, Richard. *United States Foreign Policy for the 1970's: a new strategy for peace*. New York: Bantans Books, 1970.

NOGUEIRA, João Pontes. *A Guerra do Kosovo e a Desintegração da Iugoslávia: notas sobre a (re)construção do Estado no fim do milênio*. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 15, nº 44, out/00.

NYE, Joseph S. *Bound to lead. The changing nature of American power*. New York: Basic Books, 1990.

- PARET, Peter. *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- REED, John. *Guerra dos Bálcãs*. São Paulo: Conrad Editora do Brasil, 2002.
- ROTCHILD, Emma. *What is security?* In: *Revista Deadulus*, American Academy of Arts and Sciences: Cambridge, Massachussets, 1995. Vol. 124, 3 ed.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- SELM, Joanne van (org). *Kosovo's Refugees in the European Union*. Londres: Pinter, 2000.
- SIMON, Scott. *A inocência dos pássaros*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2008.
- STOETT, Peter. *Human and global security: an explanation of terms*. Toronto: University of Toronto press, 1999.
- VALDÉS, Ernesto Garzón. *Calamidades*. Barcelona: Editora Gedisa, 2004.
- VALE, Alexandre Del. *Guerras contra a Europa*. Rio de Janeiro: Bom Texto, 2003.
- WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Nova York: Oxford University Press, 2002.

DOCUMENTOS:

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Endereço eletrônico: <<http://www.un.org/aboutun/charter/>>, último acesso em 28/08/08.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – Conselho de Segurança. *Comission on the Former Yugoslavia Final Report*, de 27/05/94. Ref. S/1994/674. Disponível em: <<http://www.his.com/~twarrick/commxyu1.htm>>, último acesso em 27/04/09.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1160. Disponível em: <<http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm>>. Acesso em 29/06/07.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1199. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/090/23/PDF/N9809023.pdf?OpenElement>>, acesso em 11/03/09.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1203, de 24/09/09. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/321/21/PDF/N9832121.pdf?OpenElement>>, acesso em 17/03/09.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1239, de 14/05/99. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/143/75/PDF/N9914375.pdf?OpenElement>>, acesso em 17/03/09.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1244, de 10/06/09. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement>>, último acesso em 25/03/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Brussels Treaty. Treaty of Economial, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-defense. 17/03/48. <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b480317a.htm>>. Acesso em: 08/04/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *The North Atlantic Treaty*. Endereço eletrônico: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>>, último acesso em 07/10/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Vandenberg Resolution. United States Resolution 239, de 11/06/48. Disponível em <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b480611a.htm>>, último acesso: 08/04/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião de 26/09/50. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17158.htm>, acesso em 10/04/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião de 25/02/52. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/SID-50BEDBE2-DFF0BC2D/natolive/official_texts_17362.htm>, acesso em 11/04/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 13/12/1956. Acesso em 13/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/bt-a3.htm>>. Tradução nossa.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 06/05/1962. Acesso em 13/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c620504a.htm>>.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 17/04/1958. Acesso em 13/04/2009. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c580417a.htm>>. Tradução nossa.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 18/12/1960. Acesso em 13/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c601216a.htm>>. Tradução nossa.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado final da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 24/05/1963. Acesso em 14/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c630522a.htm>>. Tradução nossa.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado final da reunião do Conselho do Atlântico Norte de 08/06/1966. Acesso em 14/04/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c660607a.htm>>.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 19/06/1974. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b740619a.htm>>, acesso em 15/10/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 14/12/1979. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b791212a.htm>>, acesso em 15/10/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da reunião do Conselho do Atlântico Norte, de 11/03/88. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23457.htm>, último acesso em 17/04/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Comunicado Final da Reunião dos Chefes de Estado e Governo em Bruxelas, de 11/01/1994. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b940111a.htm>>, acesso em 18/11/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Declaração de Roma, ou “Declaration on Peace and Cooperation issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council”, de 08/11/1991. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b911108b.htm>>, acesso em 10/11/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Declaração sobre o Kosovo*. Emitida em 28/05/98. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/1998/p98-061e.htm>>, último acesso em 17/03/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Declaração sobre Segurança Euro-Atlântica e Cooperação*, de 08/07/1999. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>>, acesso em 18/11/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. “Declaration on a transformed Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the meeting at the North Atlantic Council”, de 06/07/1990. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b900706a.htm>>, acesso em 16/10/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Plano de Ação para Afiliação, de 24/04/1999. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>>, acesso em 18/11/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. “The Alliance's comprehensive concept of arms control and disarmament adopted by the Heads of State and Government”, de 30/05/1989. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b890529b.htm>>, acesso em 16/10/08.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Relatório diário da Operação Força Aliada*. Pronunciado em 25/03/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/kosovo/press/p990325a.htm>>, último acesso em 25/03/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Relatório diário da Operação Força Aliada*. Pronunciado em 26/03/09. Disponível em: <<http://www.nato.int/kosovo/press/p990326a.htm>>, último acesso em 25/03/09.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. *Relatório Harmel*, de 14/12/1967. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/basicxt/b671213a.htm>>, acesso em 15/10/08.

ORGANIZAÇÃO PARA SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA. Ata Final da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa, 1975. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf>, último acesso em 15/04/09.

ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E A COOPERAÇÃO NA EUROPA. *Decisão nº 218*. Emitida em 11/03/1998. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/20522_en.pdf.html>, acesso em 20/03/09.

ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E A COOPERAÇÃO NA EUROPA. *Decisão nº 259*. Emitida em 15/10/1998. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/20522_en.pdf.html>, acesso em 20/03/09.

ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E A COOPERAÇÃO NA EUROPA. *Decisão nº 263*. Emitida em 25/10/1998. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/20583_en.pdf.html>, acesso em 24/03/09.

UNIVERSIDADE DE YALE. *President Wilson's Fourteen Points*. Endereço eletrônico: <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wilson14.htm>>, último acesso em 28/08/08.